

VAASAN YLIOPISTO

JOHTAMISEN YKSIKKÖ

Miika Remes

**HARMAAN TALOUDEN TORJUNTA MODERNIN SÄÄNTELYTEORIAN
NÄKÖKULMASTA TARKASTELTUNA**

Julkisjohtamisen
pro gradu -tutkielma

VAASA 2019

SISÄLLYSLUETTELO

	sivu
KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO	4
TIIVISTELMÄ	5
1. JOHDANTO	7
1.1. Tutkimustehtävä ja -kysymykset	10
1.2. Tutkielman rakenne	11
2. HARMAA TALOUS	13
2.1. Määritelmät	13
2.1.1. Kansantaloudellinen harmaa talous	13
2.1.2. Fiskaalinen harmaa talous	15
2.1.3. Yritystoiminnan harmaa talous Suomessa	16
2.2. Harmaan talouden pragmaattiset liittymäpinnat	17
2.2.1. Talousrikollisuus	18
2.2.2. Rahanpesu	19
2.2.3. Korruptio	20
2.3. Harmaan talouden ilmeneminen riskitoimialoilla	23
2.4. Harmaan talouden arvioidut osatekijät	24
2.5. Harmaan talouden laajuus	25
2.6. Harmaan talouden negatiiviset vaikutukset	27
3. MODERNI SÄÄNTELYTEORIA	29
3.1. Regulaatioteoria modernina sääntelyteoriana	29
3.2. Sääntelyn peruspilarit	30
3.2.1. Mitä sääntely on?	30
3.2.2. Hyvän sääntelyn elementit	34
3.2.3. Sääntelyn tarpeen arviointi	36
3.2.4. Sääntelyn epäonnistuminen	39
3.2.5. Sääntelyn riskit ja vaikutukset	40
3.3. Modernit sääntelykeinot	43

3.3.1. Lainsäädännöllinen velvoitesääntely	43
3.3.2. Taloudellinen kannustinsääntely	45
3.3.3. Informaatio-ohjaus	47
3.3.4. Itsesääntely	48
3.3.5. Yhteissääntely	49
3.3.6. Vapaaehtoisuus	51
3.4. Responsiivinen älykäs sääntely	51
3.4.1. Sääntelyn suunnitteluperiaatteet	54
3.4.2. Responsiivisen älykkään sääntelyn toimeenpano	55
3.4.3. Sääntelykeinoyhdistelmien käyttö	62
3.4.4. Responsiivinen älykäs sääntely käytännössä	63
4. YRITYSTOIMINNAN HARMAAN TALouden TORJUNTA SUOMESSA	66
4.1. Harmaan talouden torjunnan perusteet	66
4.2. Harmaan talouden torjunnan strategia ja toimenpideohjelma 2016–2020	67
4.3. Torjunnan keinot riskitoimialoilla	69
4.4. Torjunnan haasteet	71
4.5. Torjunnan ja sääntelyn suhde	72
5. YRITYSKYSELYN JA TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN	75
5.1. Tutkimus- ja tiedonkeruumenetelmän valinta	75
5.2. Kyselyiden esittely ja aineiston keruu	78
5.3. Aineiston analyysi	79
5.4. Tutkimuksen pätevyyden, luotettavuuden ja eettisyyden arviointi	80
6. KYSELYTUTKIMUSTEN TULOKSET	82
6.1. Harmaan talouden kehityssuunta	82
6.2. Keskeiset uhat	85
6.3. Harmaan talouden torjunta ja sitä koskeva sääntely	89
7. JOHTOPÄÄTÖKSET	99
7.1. Harmaa talous sääntelyllä ratkaistavissa olevana ongelmana	100
7.2. Harmaan talouden ongelmallisuus yritysten ja toimitsijoiden näkökulmasta	102
7.3. Harmaan talouden toimivimmat ratkaisukeinot	107

7.4. Modernin sääntelyteorian neuvot harmaan talouden torjunnan ongelmiin	110
LÄHDELUETTELO	115
LIITTEET	125
LIITE 1. Yrityskyselyn saatekirje	125
LIITE 2. Yrityskyselyn kysymykset	126
LIITE 3. Saatekirje toimitsijoille	139
LIITE 4. Toimitsijakyselyn kysymykset	140

KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO

Kuvio 1. Harmaan talouden vaikutuspiiri	28
Kuvio 2. Responsiivisen älykkään sääntelyn sääntelykeinopyramidi	56
Kuvio 3. Sääntelykeinopyramidin kolme sivua	57
Kuvio 4. Sääntelystrategioiden toimialat kattava pyramidi	61
Kuvio 5. Harmaan talouden torjuntavastuun jakautuminen	90
Kuvio 6. Yritysten vastuun kasvattaminen	91
Kuvio 7. Harmaan talouden vastaisen työn tärkeys	92
Kuvio 8. Yritysten velvoitteidenhoitotietojen merkitys torjunnassa	94
Kuvio 9. Yritysten tarve paremmille palveluille ja työkaluille	95
Taulukko 1. Responsiivisen älykkään sääntelyn kolme näkökulmaa	58
Taulukko 2. Sääntelykeinopyramidin toimivuuseriaatteet	60
Taulukko 3. Harmaan talouden arvioitu yleisyys	82
Taulukko 4. Harmaan talouden havaintojen määrä	83
Taulukko 5. Harmaan talouden yleisimmät ilmiöt	84
Taulukko 6. Harmaan talouden kehityssuunta	85
Taulukko 7. Kansainvälistymisen harmaata taloutta lisäävä vaikutus	85
Taulukko 8. Tärkeimmät oikein toimimista haittaavat tekijät	86
Taulukko 9. Harmaaseen talouteen ryhtymisen syyt	87
Taulukko 10. Tärkeimmät yrityskannustimet	88
Taulukko 11. Harmaan talouden vaikutus kilpailuneutraliteettiin	89
Taulukko 12. Toimivimmat torjunnan keinot	93
Taulukko 13. Toimivimmat sääntely- ja ohjauskeinot	96
Taulukko 14. Vaihtoehtoiset sääntelykeinot lainsäädännön tukena	96
Taulukko 15. Vaihtoehtoiset sääntelykeinot lainsäädännön korvikkeena	97
Taulukko 16. Harmaan talouden torjunnan sääntelyn toimivuus	97

VAASAN YLIOPISTO
Johtamisen yksikkö

Tekijä:	Miika Remes
Pro gradu -tutkielma:	Harmaan talouden torjunta modernin sääntelyteorian näkökulmasta tarkasteltuna
Tutkinto:	Hallintotieteiden maisteri
Oppiaine:	Julkisjohtaminen
Työn ohjaaja:	Esa Hyyryläinen
Valmistumisvuosi:	2019
Sivumäärä: 149	

TIIVISTELMÄ:

Harmaa talous on sekä teoriassa että käytännössä yleisesti tunnistettu ja havaittu moniulotteinen ongelma, josta kärsivät yhteiskunnan, yritysten ja markkinoiden lisäksi työntekijät, kuluttajat ja ympäristö. Harmaa talous on jatkuvassa muutoksessa oleva kansainvälistyvä ilmiö, jonka piiloon jäävä luonne ja liittymäpinnat muihin rikollisuuden ilmiöihin tekevät siitä erityisen vakavaa ja hankaloittavat huomattavasti sen tunnistamista ja torjuntaa. Suomessa harmaata taloutta ilmenee erityisesti työvoimavaltaisilla aloilla. Harmaan talouden tehokas torjunta on tärkeää yhteiskunnan kaikkien osapuolien kannalta ja edellyttää riittävän tarkkoja tietoja harmaan talouden kehityssuunnasta ja ilmiöistä.

Sääntely on erottamaton osa yhteiskunnan toimintaa ja tärkeää harmaan talouden torjunnan kannalta. Usein sääntely samaistetaan lainsäädäntöön, mutta moderni sääntelyteoria näkee sääntelyn laajempänä kokonaisuutena, jonka keskiössä ovat kannustimien ja sanktioiden välinen suhde, sääntelykeinojen responsiivisuus sekä erilaiset älykkäät ominaisuudet, kuten monenkirjavien sääntelykeinoyhdistelmien ja sijaissääntelijöiden käyttäminen osana laadukkaampaa ja tehokkaampaa kokonaissääntelyä.

Tutkielma selvitti harmaan talouden torjunnan keinoja ja niiden toimivuutta sekä sääntelyn vaikutuksia, tarkoituksenmukaisuutta ja toimivuutta osana harmaan talouden torjunnan onnistumista ja epäonnistumista. Tutkimus kohdistui tutkittavissa harmaan talouden ilmiöissä ja niiden laajuudessa tapahtuneisiin muutoksiin, jotta torjunnan onnistumisesta ja epäonnistumisesta voitiin tehdä johtopäätöksiä. Tutkimus toteutettiin kahtena kvantitatiivisena eli määrällisenä internetkyselynä, ja kohdennettiin eri yrittäjäjärjestöjen jäsenyrityksille sekä eri työntekijäjärjestöjä edustaville toimitsijoille. Tarkoituksena oli saada vertailtavuutta sekä toisiinsa että aikaisempiin kyselyihin nähden.

Harmaa talous on yritysten yleisesti tunnistama ja havaitsema ongelma, jonka ilmiöissä ja kehityssuunnassa voidaan nähdä muutosta positiivisempaan suuntaan, mutta ongelmia esiintyy edelleen toimialakohtaisesti. Erityisesti kuljetusalalla harmaan talouden ongelmat nousivat muihin toimialoihin verraten yritysten näkökulmasta esille, kun taas rakennusalalla muutosta on tapahtunut vastausten perusteella positiivisempaan suuntaan, mikä voi olla tulosta toteutetuista sääntelyllisistä uudistuksista. Tulosten perusteella yritykset haluavat toimia oikein ja ottaa vastuuta, mutta harmaan talouden kansainvälistyminen ja sen lieveilmiöt haittaavat merkittävästi oikein toimimista. Yritysten näkökulmasta harmaan talouden torjunta edellyttää parempia työkaluja, kannustimia, tietoa ja kokonaisuudessaan toimivampaa sääntelyä, joka nähtiin tarpeellisenä harmaan talouden torjunnan kannalta.

Harmaata taloutta voidaan torjua sääntelyn keinoin, mutta sitä varten tarvitaan riittävän määrä kannustimia ja sanktioita. Sääntely ei toimi kustannustehokkaasti ilman tarkasti ongelmakohtiin osuvaa lainsäädäntöä, mutta ei myöskään ilman sitä tukevia vaihtoehtoisia sääntelykeinoja tai sijaissääntelijöitä. Harmaan talouden torjunnan toimivuus on riippuvainen sääntelyn laadusta, ei määrästä. Modernin sääntelyteorian tarjoamat älykkäät ideat voivat toimia julkishallinnon toimeenpaneman sääntelyn tukena, täydentäen puutteita ja ongelmakohtia, mutta toimiakseen se edellyttää sääntelyongelman monipuolisempaa tunnistamista sekä riittävää dynamiikkaa sääntelyllisen kokonaistorjunnan hallinnan osalta.

AVAINSANAT: Harmaa talous, talousrikollisuus, sääntelyteoria

1. JOHDANTO

Harmaan talouden ilmiöt ovat arkipäivää kaikkialla maailmassa. Vielä toistaiseksi harmaasta taloudesta tiedetään vähän, koska sen ilmiöistä, kehityssuunnasta ja toimijoista on vaikea saada kattavaa kuvaa. Se kuitenkin tiedetään, että harmaan talouden rooli monissa maissa on merkittävä ja sen vaikutukset hyvin laaja-alaisia. Harmaasta taloudesta kärsii julkisen sektorin lisäksi elinkeinoelämä, koska yhdessä talousrikollisuuden kanssa ne aiheuttavat merkittäviä haittoja, jotka ulottuvat yhteiskunnan usealle eri tasolle. (Hirvonen 2006: 171; Schneider, Buehn & Montenegro 2011: 9; Enste 2015: 1.) Harmaan talouden ja talousrikollisuuden ansiosta veroja ja muita lakisääteisiä maksuja jää saamatta, yleinen veromoraali heikkenee, yritysten keskinäinen kilpailu muuttuu epäterveeksi ja yhteiskunnan talous heikkenee. (Enste 2015: 1; Sisäministeriö 2016b: 2.)

Harmaan talouden ilmiöiden monipuolisen kokonaiskuvan muodostaminen on vielä toistaiseksi ollut puutteellista, eikä kaikista harmaan talouden osa-alueista ole riittävästi relevanttia tutkimustietoa. (Hirvonen, Lith & Walden 2010: 9–10; Sisäministeriö 2016a: 11.) Harmaan talouden tutkiminen on haastavaa, koska ilmiö on moniulotteinen ja dynaaminen kokonaisuus, ja löytää jatkuvasti uusia ilmenemismuotoja. Nämä ominaisuudet voivat lisätä harmaan talouden kiinnostavuutta tutkimuskohteena, koska täten on mahdollisuus oppia tuntemaan vielä toistaiseksi tuntematonta paremmin. Jatkuva muutos edellyttää kuitenkin jatkuvaa tutkimusta ja arviointia. (Hirvonen ym. 2010: 9; Schneider ym. 2011: 9.) Harmaan talouden piiloon jäävä luonne tekee siitä erityisen vakavan ongelman, koska paljastuneet tapaukset ovat vain jäävuoren huippu, ja harva tapaus johtaa hallinnollisiin tai rikosoikeudellisiin toimenpiteisiin. (Ranta-Aho 2010: 17; Valtioneuvosto 2012: 2.)

Harmaa talouden merkittävyyttä tutkimuskohteena lisää se, että harmaa talous on empiirisen näytön enemmistön mukaan kasvanut viime vuosikymmenten aikana. Toisekseen, tehokas taloudellinen päätöksenteko ja oikeiden menettelytapojen valinta edellyttävät riittävän tarkkaa tietoa harmaan talouden kehityssuunnasta ja ilmiöistä. Riittävän tarkat tiedot ilmiöstä antavat mahdollisuuden mitata harmaan talouden laajuutta

ja selvittää siihen johtavia tekijöitä sekä arvioida torjuntakeinojen tarkoituksenmukaista ja kustannustehokasta kohdentamista. (Buehn & Karmann 2011: 261.)

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnalla on positiivisia vaikutuksia, tuoden mukanaan hyötyjä ja tarjoten väylän vaikuttaa muun muassa harmaan talouden toimijoiden päätöksentekoon ja asenteisiin. Rikosten ennalta estämisen on havaittu olevan taloudellisesti kannattavaa suhteessa jälkikäteiseen puuttumiseen. Harmaan talouden ja talousrikostorjunnan resurssit ovat todellisuudessa rajalliset, ja rikos- sekä tuomioistuinprosessit usein pitkäkestoisia. Ennalta estämällä pyritään luomaan sellaiset olosuhteet, jossa rehellinen ja lain puitteissa oikein toimiminen koetaan houkuttelevammaksi tavaksi toimia kuin väärin toimiminen. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että vaikeutetaan väärin toimimista ja helpotetaan sekä kannustetaan oikein toimimista. (Sisäministeriö 2016b: 5.)

Harmaan talouden torjunta on vahvasti sidoksissa oikeusvaltion peruseriaatteiden toteutumiseen. Tehokas ja toimiva harmaan talouden torjunta edellyttää hyvää yhteistyötä viranomaisten ja yksityisen sektorin välillä. (Hirvonen ym. 2010: 9–10; Sisäministeriö 2016b: 2.) Torjunta puolestaan keskittyy pääosin aloille, jotka ovat erityisalttiita harmaalle taloudelle. Näitä ovat muun muassa rakennusala, majoitus- ja ravitsemisala sekä kuljetusala. Sidosryhmäyhteistyöllä järjestöjen, liittojen ja alan toimijoiden kanssa on tärkeä merkitys osana torjunnan kokonaisuutta. Kansalaisten tietoisuutta harmaan talouden vahingollisista vaikutuksista pyritään lisäämään tiiviillä tiedottamisella, mutta myös tarjoamalla keinoja harmaan talouden torjuntaa ajatellen. (Sisäministeriö 2016b: 2–5; Sisäministeriö 2018b.) Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan vaikuttavuuden arviointi nojaa vahvasti määrälliseen ja laadulliseen tilastotietoon koskien viranomaisten toteuttamia torjuntaohjelmista johdettuja toimenpiteitä, vaikka niiden onnistumisen mittaaminen on haastavaa. Harmaata taloutta torjutaan myös lainsäädäntöä ja sääntelyä kehittämällä. (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2017: 2, 4; Verohallinto 2018a.)

Harmaata taloutta ei tulisi nähdä ainoastaan taloudellisena ongelmana, joka voidaan ratkaista tiukemman kontrollin ja ankarampien seuraamusten avulla. Tästä syystä

yksilöllinen analyysi harmaan talouden syistä ja seurauksista on tarpeen, mikäli tavoitteena on kehittää toimivia toimenpiteitä harmaan talouden kitkemiseksi. Päätöksentekijöiden tulisi nähdä harmaa talous yleisellä tasolla merkinä tarpeesta vähentää harmaan talouden houkuttelevuutta muun muassa toimivamman sääntelyn, oikeudenmukaisen verojärjestelmän ja tehokkaampien instituutioiden avulla. (Enste 2015: 1.)

Sääntelyllä on hyvin merkittävä yhteiskunnallinen rooli haitallisten ilmiöiden torjunnan kannalta. Sääntely voidaan lähtökohtaisesti mieltää valtion toteuttamaksi ohjaukseksi, jolla pyritään ohjaamaan yrityksiä ja kansalaisia erilaisin sääntelykeinoin kohti paremmin toimivaa yhteiskuntaa. Perinteisesti käytetyn lainsäädännön lisäksi löytyy myös muita vaihtoehtoisia sääntelykeinoja, joiden avulla sääntelyä toteutetaan. Jokaisella sääntelykeinolla on vahvuuksia ja heikkouksia, ja siitä syystä eri sääntelykeinot sopivat eri tilanteisiin. Tavoitellessa toimivampaa sääntelyä on syytä pohtia myös sääntelykeinojen tarkoituksenmukaisuutta, eli minkä sääntelykeinon voidaan nähdä toimivan parhaiten tietyn ongelman tai haitallisen ilmiön torjunnassa. Perinteisesti käytetty lainsäädännöllinen velvoitesääntely ei automaattisesti ole tarkoituksenmukaisin keino tietyn ongelman taltuttamisessa, sillä yhteiskuntapoliittisiin tavoitteisiin voidaan päästä vaihtoehtoisesti myös muiden ohjauskeinojen avulla. (Ahonen 2011: 3, 38; Pakarinen 2012: 45.)

Yhteiskunnallisesti tarkasteltuna harmaa talouden torjunta nähdään tärkeäksi sen pitkäaikaisesta yhteiskunnallisesta läsnäolosta huolimatta. Useimmissa yhteiskunnissa harmaan talouden kontrolli nojaa keinovalikoiman puolesta vahvasti rangaistuksiin, talouskasvuun ja koulutukseen. Harmaan talouden ja talousrikollisuuden kontrollin osalta on tärkeää pohtia, minkälaisen periaatteiden pohjalta kontrollin tulisi nojata ja mitä se todellisuudessa edellyttää. Talousrikollisuus aiheuttaa myös merkittäviä kustannuksia, joten on tärkeää huomioida rahassa mitattavien kustannusten lisäksi myös mahdollisesti muut mittauseroittamattomat kustannukset. (Laitinen & Virta 1998: 19; Schneider & Enste 2002: 1; Schneider ym. 2011: 9.)

1.1. Tutkimustehtävä ja -kysymykset

Tämä tutkielma selvittää harmaan talouden torjunnan keinoja ja niiden toimivuutta sekä sääntelyn vaikutuksia, tarkoituksenmukaisuutta ja toimivuutta osana harmaan talouden torjunnan onnistumista ja epäonnistumista. Tutkimus kohdistuu tutkittavissa harmaan talouden ilmiöissä ja niiden laajuudessa tapahtuneisiin muutoksiin, jotta torjunnan onnistumisesta ja epäonnistumisesta voidaan tehdä relevantteja johtopäätöksiä.

Teoriaosassa harmaa talous määritellään, mutta myös sen ilmiöitä, laajuutta, vaikutuksia sekä käytännönläheisiä rajapintoja suhteessa muun muassa korruptioon ja talousrikollisuuteen avataan lyhyesti. Teoreettisesti tutkielmassa tarkastellaan harmaan talouden torjuntaa modernin regulaatio- eli sääntelyteorian näkökulmasta, jossa on yhdistetty responsiivinen ja älykäs sääntely yhtenäiseksi teoriakehikoksi. Responsiivisen älykkään sääntelyn lähtökohdista on tärkeää, että harmaata taloutta ja siinä tapahtuneita muutoksia tarkastellaan ja lähestytään mahdollisimman monipuolisesti, koska mitä paremmin harmaata taloutta ilmiönä ymmärretään, sitä paremmin teoria sen analysointiin soveltuu. Sääntelyn tarpeen arviointi ja sääntelyn epäonnistuminen ovat myös tärkeässä roolissa. Harmaan talouden torjunnan strategia ja toimenpideohjelma tukevat teoriaa. Tässä tutkielmassa älykkään sääntelyn ja reagoivan sääntelyn teorialat on sekaannuksen välttämiseksi kategorisoitu nimellisesti regulaatioteorian (regulatory theory) alaisuuteen, koska suomalainen käsitys sääntelyteoriasta ei vastaa kaikilta osin kansainvälistä käsitystä. Tämän tutkielman teoria perustuu pääsääntöisesti kansainväliseen teoriakirjallisuuteen.

Tutkielman empiirinen osa on jaettu kahteen erilliseen, mutta toisiaan täydentävään osaan. Ensimmäisenä osana toimii yrittäjäjärjestöjen jäsenyrityksille suunnattu kvantitatiivinen eli määrällinen internetyrityskysely, jonka avulla selvitetään yritysten näkemyksiä harmaan talouden esiintymisestä, haitallisuudesta ja torjuntakeinojen onnistumisesta. Kyselyn kohteiksi valittiin seuraavien yrittäjäjärjestöjen jäsenyritykset: Rakennusteollisuus RT ry, Autoliikenteen Työnantajaliitto ALT ry, Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry ja Suomen Yrittäjät ry. Toisena osana toimii yrittäjäjärjestöjen vastinpareille eli työntekijäjärjestöjä edustaville toimitsijoille

suunnattu kvantitatiivinen eli määrällinen internetkysely, jossa selvitetään toimitsijoiden näkemyksiä samoista asioista. Kyselyn kohteiksi valittiin seuraavien työntekijäjärjestöjen toimitsijat: Auto- ja Kuljetusalan Työntekijäliitto AKT ry, Palvelualojen ammattiliitto PAM ry ja Rakennusliitto ry. Työntekijäjärjestöille suunnatun kyselyn on tarkoitus tuoda syvyyttä yrityskyselyn vastauksiin vertailtavuuden myötä, eli eroavatko eri työmarkkinaosapuolten näkemykset harmaan talouden esiintymisestä, haitallisuudesta ja torjuntakeinojen onnistumisesta toisistaan.

Kyselyiden tarkoituksena on saada selville tietoja harmaan talouden suunnasta ja löytää samalla yhtäläisyyksiä ja eroja suhteessa aikaisempiin tutkimustuloksiin. Siinä myös hyödynnetään mahdollisuutta ymmärtää ilmiöt paremmin kontrastoimalla osapuolten näkemyksiä toisiinsa nähden. Molemmat kyselyt toteutettiin Verohallinnon harmaan talouden selvitysyksikön toimeksiannosta. Tutkielma on pääsääntöisesti kvantitatiivinen aineistoltaan, mutta kvalitatiivisia täydentäviä elementtejä on sisällytetty molempiin kyselyihin mukaan.

Tutkimuskysymykset:

- 1) Miten moderni sääntelyteoria hahmottaa harmaan talouden sääntelyllä ratkaistavissa olevana ongelmana?
- 2) Millainen ongelma harmaa talous on yritysten ja työntekijöitä edustavien toimitsijoiden näkökulmasta?
- 3) Mitä harmaan talouden ratkaisukeinoja pidetään toimivimpina?
- 4) Miten moderni sääntelyteoria neuvoo harmaan talouden torjunnan osapuolia toimimaan niin, että harmaan talouden ongelma voitaisiin ratkaista?

1.2. Tutkielman rakenne

Tutkielma on jaettu viiteen päälukuun. Aluksi tarkastellaan monipuolisesti harmaan talouden määritelmiä, ilmiöitä, laajuutta ja negatiivisia vaikutuksia. Tämän jälkeen tarkasteluun tulee moderni sääntelyteoria, jossa käsitellään sääntelyn määritelmiä,

perusominaisuuksia ja sääntelyn tarpeen arviointia sekä syvennyttään responsiivisen ja älykkään sääntelyn teoriayhdistelmään. Sääntely-osion jälkeen perehdytään yritystoiminnan harmaan talouden torjuntaan Suomessa, ja tarkastelun kohteina ovat torjunnan keinot Suomessa ja harmaan talouden riskitoimialoilla, riskitoimialakohtaiset haasteet sekä torjunnan ja sääntelyn suhde Suomessa. Tämän jälkeen avataan monipuolisesti kyselyiden toteutustapaa, metodeja ja tutkimuseettisiä kysymyksiä. Lopuksi käymme läpi keskeiset kyselyistä esiin nousseet asiat, jonka jälkeen syvennymme johtopäätöksiin.

2. HARMAA TALOUS

Harmaan talouden käsitettä on syytä tarkastella monipuolisesti johtuen sen monitulkintaisuudesta. Suomessa harmaalla taloudella viitataan lähtökohtaisesti veronkiertoon, jossa lähtökohtana on laillisin keinoin ansaittu tulo, joka tulee laittomaksi niiltä osin, joita ei tietoisesti ilmoiteta veroviranomaisille. (Hirvonen ym. 2010: 26; Talous & Yhteiskunta 2015: 34.) Harmaa talous voidaan nähdä monimuotoisena ilmiönä, joka kattaa yritystoiminnan harmaan talouden lisäksi myös luonnollisten henkilöiden tekemät toimet esimerkiksi välttääkseen veroja. Kansainvälisessä kontekstissa vertailukohta on haettava yleisemmältä tasolta, jolloin vertailukohdaksi voidaan ottaa ns. varjotalous (shadow economy) tai pimeä työ (undeclared work). Varjotalous kattaa muun muassa rikoksilla hankitun tulon ja talkootyötoiminnan, eli periaatteessa kaiken sen tyyppisen toiminnan, joka jää havainnoinnin ulkopuolelle. Pimeä työ puolestaan tarkoittaa ansiotulotoimintaa, joka jätetään ilmoittamatta veroviranomaisille. (Verohallinto 2011: 3; Talous & Yhteiskunta 2015: 34.)

2.1. Määritelmät

Kaksi perinteistä teoreettista harmaan talouden määritelmää ovat kansantaloudellinen harmaa talous ja fiskaalinen harmaa talous. Nämä käsitteet poikkeavat toisistaan merkittävästi, joten erottelu on hyvä tehdä väärinkäsitysten välttämiseksi. Harmaan talouden tarkka määrittely on hankalaa, koska sen on havaittu kehittyvän ja sopeutuvan niin sääntelyllisiin kuin verotuksellisiin muutoksiin. Määrittely koskien harmaan talouden käsitettä riippuu vahvasti myös sen käyttötarkoituksesta. (Schneider & Enste 2002: 2; Hirvonen ym. 2010: 26; Hirvonen 2011: 25.)

2.1.1. Kansantaloudellinen harmaa talous

Kansantaloudellisella harmaalla taloudella tarkoitetaan sen tyyppistä taloudellista tuotannollista toimintaa, joka jää kokonaan pois bruttokansantuotelaskelmista ja siten kansantalouden tilinpidon ulkopuolelle. EU:ssa bruttokansantuote on yksi jäsenmaksujen

maksuperusteista, oleellinen tukiaisten maksuperuste ja peruspohja budjetille. Tämän vuoksi erityisesti komission kiinnostuksen kohteena on ollut saada harmaa talous mahdollisimman laajasti ja tarkasti bruttokansantuotelaskelmiin mukaan. Jäsenvaltio voisi saada ansiotonta hyötyä esimerkiksi tukiaisina, jos kyseisen jäsenvaltion harmaa talous ei olisi mukana bruttokansantuotelaskelmissa ja jos ns. varjo-bkt olisi tilastollista suurempaa. (Hirvonen ym. 2010: 26.)

Schneiderin ym. (2011) mukaan kansantaloudelliseksi harmaaksi taloudeksi lasketaan kaikki tällä hetkellä rekisteröimättömät taloudelliset toimet, jotka myötävaikuttavat virallisesti havaittuun tai laskettuun bruttokansantuotteeseen. Määritelmään sisältyy myös tavaroiden ja palveluiden laillinen tai laitton markkinaperustainen tuotanto, joka ei näy bruttokansantuotteen virallisissa arvioissa, sekä sen tyyppiset taloudelliset toimet ja niistä saadut tulot, jotka kiertävät tai muutoin estävät julkishallinnon verotuksen, sääntelyn tai havainnoinnin. (Schneider ym. 2011: 11.)

Peruslähtökohtana voidaan pitää YK:n ja EU:n kansantalouden tilinpitojärjestelmien käsikirjoja. Näiden mukaan kansantalouden tilinpitoon tulisi sisällyttää kaikki tuotannollinen toiminta, oli se luonteeltaan laillista tai laitonta. Kansantaloudellisen käsitteen pohjalta harmaassa taloudessa on kyse laillisten hyödykkeiden tuotannosta, mutta toiminta itse pyritään peittelemään viranomaisilta tai toiminnan todellinen laajuus ilmoitetaan tahallisesti väärin. Tavoitteena on vältellä yleisellä tasolla verojen maksua, laiminlyödä sosiaali- ja eläkevakuutusmaksuja, välttää työehtosopimusten mukaisten minimipalkkojen maksua, taikka vältellä työaikojen, työturvallisuuden tai työterveyshuoltoa koskevia sääntöjä ja muiden yhteiskunnallisten velvoitteiden suorittamista. Harmaa talous voi muodostaa hyvin huomattavan osuuden tiettyjen toimialojen tai kansantalouden kokonaistuotannosta. Laissa kriminalisoitua mustaa taloutta (ml. paritus, huumausainekauppa) eli laittomien hyödykkeiden tuotantoa ei lasketa harmaaksi taloudeksi. (Hirvonen ym. 2010: 26–27.)

EU:n kansantalouden tilinpitojärjestelmän käsikirjassa on vältetty tarkan rajan vetämistä harmaan ja mustan talouden välillä, koska kansantalouden tilinpitoon tulisi laskea jo aikaansaatu tuotanto joka tapauksessa. Kansantalouden tilinpidossa kiristystä tai

varkauksia ei lueta tuotannollisen mustan talouden piiriin siksi, että ne eivät ole arvoa lisäävää toimintaa. Sen sijaan ne luokitellaan kotitalouksien sisäisiksi tulonsiirroiksi. EU:n kansantalouden tilinpidon käsikirjan mukaan tuotannoksi ei voida laskea sellaista toimintaa, joka ei perustu osapuolten väliseen sopimukseen tai vapaaehtoisuuteen. Esimerkiksi tavaran varastamista ei lasketa tuotannolliseksi toiminnaksi, mutta varastamalla haltuun saadun tavaran jälleenmyyminen voidaan laskea. (Hirvonen ym. 2010: 27.)

Lahjonnan voidaan tapauksesta riippuen katsoa olevan arvoa lisäävää tuotannollista toimintaa. Lahjonnan kohteena oleva henkilö saa rahaa tai vastaavaa vastiketta siitä, että hän edistää omassa toiminnassaan toimeksiantajan etuja. Harmaalla taloudella on yhä tiiviimpiä kytköksiä kovan luokan rikollisuuteen, sillä esimerkiksi salakuljetus edellyttää rajat ylittäviä tehokkaita organisaatioita ja peiteyrityksiä. Rakennusallalla voidaan hyödyntää harmaata urakointia muun muassa rahan pesussa ja kätkemisessä. Talousrikosten avulla on mahdollista osallistua myös terroristijärjestöjen varainkeruuseen ja niiden toiminnan rahoittamiseen. (Hirvonen ym. 2010: 28–29.)

2.1.2. Fiskaalinen harmaa talous

Kansantaloudelliseen käsitteeseen verrattuna fiskaalinen harmaan talouden käsite on tietyin osin laajempi ja tietyin osin suppeampi. Yleisesti ymmärrettynä fiskaalisen määritelmän mukaan harmaalla taloudella tarkoitetaan laillista taloudellista toimintaa, kuten yritystoimintaa, joka salataan viranomaisilta tai josta saatava tulo halutaan salata toiminnasta aiheutuvien lakisääteisten verojen ja maksujen välttämiseksi. (Hirvonen ym. 2010: 29.) Schneider ym. (2011) ovat teoksessa *Handbook on the Shadow Economy* esittäneet fiskaalisen määritelmän harmaalle taloudelle. Sen mukaan harmaaseen talouteen kuuluu kaikki tavaroiden ja palveluiden laillinen markkinaperustainen tuotanto, joka on tarkoituksella salattu viranomaisilta muun muassa seuraavista syistä: 1) välttääkseen tuloveroja, arvonlisäveroja tai muita veroja, 2) välttääkseen pakollisia sosiaaliturvamaksuja, 3) välttääkseen työaikojen noudattamista ja turvallisuusvaatimuksia, 4) välttääkseen noudattamasta tiettyjä hallinnollisia menettelyjä,

kuten tilastollisten kysymysten tai muiden hallinnollisten lomakkeiden täyttämistä. (Schneider ym. 2011: 11.)

Fiskaalista harmaan talouden määritelmää voidaan pitää kansantaloudellista määritelmää suppeampana siinä mielessä, että esimerkiksi musta talous jää kokonaan sen ulkopuolelle. Fiskaalinen määritelmä taas on siinä mielessä laajempi, että sen piiriin kuuluvat kuitenkin muun muassa salatut pääomatulot. Fiskaalista harmaata taloutta voidaan käsitteellisesti pitää kuitenkin laajempana kansantaloudelliseen harmaaseen talouteen verrattuna. Fiskaalista harmaata taloutta on kansantalouden tilinpidon ulkopuolelle jäävään tuotannolliseen toimintaan verrattuna hankalampi mitata käyttäen epäsuoria menetelmiä. Fiskaalisesta näkökulmasta harmaata taloutta voidaan mitata niiden veronalaisten tulojen kokonaismäärällä, jotka on jätetty verotuksen ulkopuolelle, kun taas kansantaloudellisesta näkökulmasta katsottuna keskiössä on kansantuotelaskelmista puuttuvan tuotannon mittaaminen. Fiskaalisen harmaan talouden määritelmän piiriin kuuluvat niin yritysten kuin yksityishenkilöiden saamat tulot, jotka on jätetty verotuksen ulkopuolelle. (Hirvonen ym. 2010: 30.) Olemme edellä käsitelleet kahta harmaan talouden yleistä määritelmää. Seuraavaksi käsiteltävä yritystoiminnan harmaa talous Suomessa on tutkielman kannalta olennaisin ja lähellä fiskaalisen harmaan talouden määritelmää.

2.1.3. Yritystoiminnan harmaa talous Suomessa

Harmaa talous on määritelty harmaan talouden selvitysyksiköstä (1207/2010) annetussa laissa, jossa harmaa talous on tarkoituksenmukaisesti määritelty ja rajattu koskemaan yritystoiminnan harmaata taloutta. Laissa harmaalla taloudella tarkoitetaan sellaista organisaation harjoittamaa toimintaa, josta aiheutuvia lakisääteisiä velvoitteita laiminlyödään verojen, lakisääteisten eläke-, tapaturma- tai työttömyysvakuutusmaksujen tai tullin perimien maksujen suorittamisen välttämiseksi tai perusteettoman palautuksen saamiseksi. (Laki harmaan talouden selvitysyksiköstä 2 §; Verohallinto 2018b.) Määritelmän ymmärtämisen kannalta on hyödyllistä selventää laiminlyönnin merkitystä ja suhdetta rikosoikeuteen lyhyesti.

Harmaa talous ei käsitteenä ole pääsääntöisesti rikosoikeudellinen vaan yhteiskunnallista ilmiötä koskeva. Harmaan talouden harjoittaminen voi silti tietyissä tilanteissa täyttää myös rikoksen tunnusmerkistön. Harmaa talous kattaa kriminalisoitujen tekojen lisäksi myös kriminalisoimattomia tekoja, kuten lakisääteisten velvollisuuksien laiminlyöntejä. Laiminlyönti voi olla seuraukseton, aiheuttaa hallinnollisen seuraamuksen tai täyttää rikoksen tunnusmerkistön. Velvoitteiden laiminlyönnit voivat luonteeltaan olla joko aktiivisia tai passiivisia tekoja. Esimerkiksi väärän tai harhaan johtavan tiedon veroviranomaiselle antanut rikkoo suoraan laissa säädetyn velvollisuutensa antaa veroviranomaiselle oikeaa tietoa. Toisaalta pimeää palkkaa maksava yritys voi tulla laiminlyöneeksi sekä ilmoitusvelvollisuutensa että velvollisuutensa antaa oikeaa tietoa, mikäli yritys on edes ylipäättään antanut palkanmaksusta ilmoitusta. (Määttä 2013: 153–154.)

Organisaation kohdalla laiminlyönnin tarkoitus määrittelee sen, luetaanko laiminlyönti harmaaksi taloudeksi. Laiminlyönnin katsominen harmaaksi taloudeksi edellyttää sitä, että laiminlyönti on tehty verojen ja muiden lakisääteisten maksujen välttämiseksi tai täysin perusteettoman palautuksen saamiseksi. Harmaata taloutta ei ole sen tyyppiset vahingossa tehdyt laiminlyönnit, joiden tavoitteena ei ole ollut pyrkiä välttämään julkisoikeudellisia maksuvelvoitteita tai saamaan perusteettomia palautuksia. Harmaata taloutta ei myöskään ole maksukyvyttömyydestä mahdollisesti aiheutuva maksuvelvollisuuksien laiminlyöminen. Maksukyvytön kuitenkin voi laiminlyödä verovelvoitteitaan, kuten ilmoitusvelvoitteitaan, välttääkseen mahdollisen lisävelkaantumisen, ja tällöin myös maksukyvyttömän organisaation toiminta voidaan tulkita harmaan talouden harjoittamiseksi. (Määttä 2013: 154.)

2.2. Harmaan talouden pragmaattiset liittymäpinnat

Harmaan talouden yhteydessä on tärkeää avata ja määritellä sille läheisiä rikollisuuden muotoja, koska eri rikollisuusilmiöillä usein on käytännönläheisiä liittymäpintoja. Selvitysten perusteella on muun muassa havaittu, että järjestäytyneellä rikollisuudella on selkeitä yhteyksiä yritystoiminnan harmaaseen talouteen, sillä noin joka toisella

tunnistettujen järjestäytyneen rikollisorganisaatioiden jäsenistä tai heidän lähipiirinsä jäsenillä on tai on ennen ollut jonkinasteinen vastuuasema Suomessa operoivassa yrityksessä. Liiketoiminta ei kuitenkaan rajoitu pelkästään järjestäytyneen rikollisuuden perinteisille toimialoille. Esimerkiksi talousrikollisuuden on havaittu omaavan kytköksiä muun muassa terrorismin rahoitukseen ja kyberrikollisuuteen. Yhteiskunnalliset muutokset ovat osaltaan johtaneet lainrikkomusten yleistymiseen ja niiden mittasuhteiden kasvuun. (Laitinen & Virta 1998: 8; Sisäministeriö 2016b: 4.)

2.2.1. Talousrikollisuus

Rikollisuutta esiintyy ja on aina esiintynyt yhteiskunnassa, myös ns. hyväosaisten piirissä. Talousrikollisuus on harmaan talouden tavoin valtaosin piilorikollisuutta, mikä tekee siitä erityisen vakavaa. Poliisin tietoon talousrikollisuudesta tulee varovasti arvioiden vain murto-osa, ja rikokset ovat tunnusmerkistöltään valtaosin kirjanpito-, vero- ja velallisen rikoksia. Talousrikollisuudelle läheisiä synonyymejä ovat muun muassa yhteisö-, organisaatio- ja valkokaulusrikollisuus. (Laitinen & Virta 1998: 8, 11; Lahti 2007: 10; Valtioneuvosto 2012: 2.)

Taloudellisen rikollisuuden puutteellinen ja epämääräinen määrittely voidaan nähdä ongelmallisena, koska taloudellista rikollisuutta tai talousrikosoikeutta ei ole määritelty tyhjentävästi. Lähtökohtaisesti taloudellinen rikollisuus kuitenkin kattaa rikokset, jotka kohdistuvat yhteiskunnan julkista taloutta tai sen taloudellista järjestystä vastaan, tai jotka tehdään muutoin taloudellisen toiminnan yhteydessä. Yhden määritelmän mukaan talousrikokseksi voidaan luokitella rikos, joka tapahtuu yrityksen tai muun yhteisön toimintaa hyväksikäyttäen tai näiden toiminnan yhteydessä, ja sillä tavoitellaan välitöntä, oikeudetonta ja taloudellista hyötyä. Suppeasti tulkittuna talousrikokset kattavat siis ne rikokset, joiden toteuttaminen on mahdollista ainoastaan organisaatiotoiminnan yhteydessä (Lahti 2007: 10; Ranta-Aho 2010: 17; Laitinen & Virta 1998: 11).

Kansainvälisen määritelmän mukaan talous- eli ns. valkokaulusrikokset voidaan määritellä rikoksiksi, joihin ei sisälly väkivaltaa, jotka tehdään taloudellisen edun tai hyödyn saavuttamiseksi, ja joiden edellytyksenä on joko erityiset tekniset taidot tai tietty

ammattillinen asema. Määritelmä on epäselvä ja sivuuttaa valkokaulusrikollisuuden väkivaltaiset piirteet ilman perusteita. Valkokaulusrikollisuus aiheuttaa taloudellisten ja muiden haittojen lisäksi myös fyysisiä haittoja suoraan muun muassa ihmisten terveydelle. Talousrikollisuudella on yhteyksiä organisoituneeseen rikollisuuteen, joten väkivallan sivuuttaminen määritelmästä on harhaanjohtavaa. (Laitinen & Virta 1998: 11.)

Talousrikollisuutta voidaan määritelmän puolesta lähestyä kahdella eri tavalla. Määritelmä voidaan rajata joko laittomaan toimintaan, tai siihen voidaan sisällyttää lisäksi moraaliton ja paheksuttava toiminta mukaan. Luonnollisesti molemmissa tavoissa on vahvuudet ja heikkoudet. Esimerkiksi tuomioistuinten toiminta perustuu sen tyyppisen toiminnan arviointiin, joka on laissa nimenomaisesti kielletty. Sama pätee poliisitutkintaan, vaikka tutkinnan aloitekynnys on matalampi syytekynnykseen verrattuna. Poliisitutkinnassa voidaan siis tutkia tapauksia, jotka eivät jäljemmin legaalissa merkityksessä osoittaudu rikoksiksi. (Laitinen & Virta 1998: 11.)

Ymmärtääkseen talousrikollisuutta laajemmin, on hyödyllistä tarkastella myös talousrikollisuuden ja yksilörikollisuuden eroja lyhyesti. Yksi merkittävä ero on, että yksilörikollisuuteen sisältyy monesti tavoitteita, jotka ovat ilmaisullisia, kun taas talousrikollisuuden voidaan nähdä suuntautuvan usein välineellisiin päämääriin. Talousrikollisuuden avulla tavoitellaan rahaa, valtaa tai etuja, kun taas yksilörikoksilla voidaan pyrkiä ilmaisemaan itseään rikollisen teon kautta. Edellä mainittu on tärkeä tiedostaa, koska organisaatioiden tietyt vaatimukset kuten tehokkuus voivat ajaa yksilöitä organisaatioiden sisällä tekemään laittomuuksia. On siis mahdollista, että organisaation päämääriä tavoitellaan laittomin keinoin, mikäli niitä ei voida saavuttaa laillisesti. Sama ei päde yksilörikoksissa. (Laitinen & Virta 1998: 14.)

2.2.2. Rahanpesu

Rahanpesu on toimintaa, jossa rikollisella tai laittomalla tavalla hankittujen varojen alkuperä pyritään suodattamaan laillisen maksujärjestelmän kautta, jotta varojen omistajat, lähde tai tosiasiallinen alkuperä pystytään peittämään (Sisäministeriö 2017). Rahanpesussa on olennaista saada rikoksella hankitut rahat normaaliin taloudelliseen

kiertoon siten, että rahojen alkuperäinen lähde näyttää täysin lailliselta. Rahanpesu edellyttää aina alkurikosta. Rahanpesu toimii käytännössä niin, että siinä hyödynnetään yksityisiä elinkeinonharjoittajia. Tämän vuoksi ilmoitusvelvollisiksi on rahanpesulaissa määritelty liiketoiminnan ne muodot, joilla on mahdollista havaita epäilyttävää liiketoimintaa oman tavanomaisen liiketoimintansa puitteissa. Itse rahanpesu voi tapahtua eri välikäsien kautta, ja siinä voidaan hyödyntää muun muassa rahalaitoksia, pankkeja ja pelitoimintaa. (Poliisi 2018.)

Rahanpesu on yhtenä rikollisuuden muotona merkittävä uhka taloudelle. Rahanpesu on luonteeltaan usein kansainvälistä ja liittyy läheisesti järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Rikostorjunnan kannalta rahanpesun torjunta on tärkeää, koska rikollisin keinoin hankitulla varoilla ja hyödyllä voidaan rahoittaa myös uusia rikoksia. Rahanpesun torjunnasta vastaava vastuuviranomainen on Keskusrikospoliisin rahanpesun selvittelykeskus, mutta myös elinkeinonharjoittajilla on tärkeä rooli torjunnassa. (Sisäministeriö 2018a; Poliisi 2018.) Rahanpesusta on säädetty Suomen rikoslaissa (1889/39). Rahanpesu ja rahanpesun yritys ovat molemmat rangaistavia tekoja (Rikoslaki 32:6). Vuonna 2017 tuli voimaan uusi laki koskien rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä. Lain päätavoitteena on torjua harmaata taloutta ja talousrikollisuutta aiempaa tehokkaammin. (Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä 1:1.)

2.2.3. Korruptio

Korruptio on historiallisesti tarkastellen perinteinen ilmiö, joka on kansainvälisesti vertaillen lisääntynyt voimakkaasti ja johon on alettu kiinnittää aiempaa enemmän huomiota. Korruptoitunutta toimintaa sekä vallan väärinkäyttöä on esiintynyt poliittis-hallinnollisten järjestelmien syntymisestä lähtien. (IMF 1997: 3–4; Salminen & Mäntysalo 2013: 1.) Korruptio on sekä endeeminen että universaali ongelma, vaikuttaen eri asteissa ja muodoissa kaikissa maailman maissa. Korruptiossa on pohjimmiltaan kyse yksityisen ja julkisen suhteesta. Korruption kompleksisesta luonteesta johtuen vain jäävuoren huippu siitä on havaittavissa, ja sitä on lähes mahdotonta problematisoida sen kaikissa ulottuvuuksissa. (Isaksson 1997: 44–45; Osifo 2012: 53.) Yhteiskunnan

näkökulmasta korruptio on hyvin haitallista yhteisöille, yksilöille ja talouskasvulle. Sen aiheuttamia taloudellisia kustannuksia on kutsuttu tyrmääviksi. (Johnson 2004: 9; Salminen & Mäntysalo 2013: 1.)

Korruption määrittäminen ei ole helppoa, koska määrittelyt ovat vahvasti suhteellisia ja siten sidoksissa määrittelijöiden arvoihin ja arvostuksiin. Myös oikeudelliset määritelmät vaihtelevat maittain. (Isaksson 1997: 27–28.) Käsitteen monimuotoisuudesta johtuen sen ymmärtämisessä tulee huomioida historialliset, kulttuurilliset, taloudelliset ja sosiaaliset taustatekijät (Salminen & Mäntysalo 2013: 7). Korruptio liittyy kuitenkin aina lähtökohtaisesti vaikutusvallan väärinkäyttöön (Salminen 2015: 4). Yleisellä tasolla korruptiolla tarkoitetaan lahjuksen antamista, ottamista, pyytämistä tai muun tyyppistä epäoikeudenmukaista vaikuttamista antamalla ja ottamalla vastaan hyötyä. (Salminen & Ikola-Norrbacka 2009: 89.) Transparency International puolestaan määrittelee korruption valta-aseman väärinkäytöksi yksityisen edun tavoittelemiseksi (Transparency International 2016).

Lahjontaa voidaan kuitenkin pitää vain korruption kriminalisoituna ytimenä (Talous & yhteiskunta 2015: 34). Tästä johtuen korruptiota ei voida pitää pelkästään rikosoikeudellisesti säänneltynä yksittäisenä tekona tai samaistaa pelkästään lahjontaan. Korruption ja lahjonnan välisen käsitteellisen eron tekeminen on hankalaa, sillä lahjonta on suoraviivaisempaa ja suppeampaa kuin korruptio. Lahjonnassa on kyse palkkiosta tai lahjasta, joka on annettu tarkoituksena vaikuttaa vastaanottajan toimintaan tai käyttäytymiseen. Lahjuksen ottajaa ei voi olla olemassa ilman lahjuksen antajaa, mutta korruptiota voi. (Isaksson 1997: 44–45.) Rajanveto rikosoikeudellisesti rangaistavan ja kriminalisoimattoman korruptiivisen toiminnan välillä ei myöskään ole yksiselitteinen, koska kaikki korruptiivinen toiminta ei ole rikosoikeudellisesti rangaistavaa, vaikka toiminta olisi moitittavaa tai epäeettistä. (Korruptiorikollisuuskatsaus 2014–2015: 1.)

Korruption ulottuvuuksia hahmotettaessa perusmuotoinen jako voidaan tehdä raskaan sarjan korruption (grand corruption) ja kevyen sarjan korruption (petty corruption) ulottuvuuksiin, jotka määrittelevät itse korruption tasoastetta ja sen vakavuutta. Jako edellä mainittuihin ulottuvuuksiin sinänsä on teoreettinen ja kiistanalainen, koska

rajaviivan vetäminen on hankalaa mm. sen suhteen, milloin kyseessä ovat konkreettiset korruptiorikokset ja milloin taas huonoon hallintoon liittyvät epäeettiset tai moitittavat piirteet. (Salminen & Mäntysalo 2013: 16.) Korruptiolle tyypillisiä muotoja ovat muun muassa vaikutusvallan väärinkäyttö, lahjonta, tehtävien ja velvollisuuksien laiminlyönti, sopimaton lahjojen vastaanottaminen, lakien ja määräysten kiertäminen, suosinta ja luottamuksellisen tiedon väärinkäyttö. (Salminen 2015: 7.) Julkisella sektorilla korruptio esiintyy yleensä virka- ja lahjusrikosten muodossa, yksityisellä sektorilla usein petos- ja kavallusrikoksina, luottamusaseman väärinkäyttönä, yrityssalaisuusrikoksina ja elinkeinoelämän lahjusrikoksina. (Korruptiorikollisuuskatsaus 2014–2015: 1.)

Harmaan talouden ja korruption suhteen arviointi riippuu lähtökohtaisesti harmaan talouden mittaustavasta. Harmaan talouden ja korruption voidaan nähdä olevan vahvassa symbioosissa keskenään, jos näiden kahden määrällisen suhteen arvioinnin peruslähtökohdaksi otetaan kaikki toiminta, joka jää verotuksen ulkopuolelle. Jos taas lähtökohdaksi otetaan veroviranomaiselle ilmoittamaton palkkatyö, niin sen määrä voi kasvaa, vaikka korruption määrä vähenisi. Harmaa talous ja korruptio toimivat käytännössä vastavuoroisesti, koska ne voivat joko korvata tai täydentää toisiaan. Korvaavuus vs. täydentävyys -problematiikkaan ei vielä toistaiseksi ole löydetty mitään teoreettista ratkaisua, mutta näyttöä on löydetty niin toisiaan korvaavista kuin täydentävistä suhteista. (Talous & Yhteiskunta 2015: 34–35.)

Korruptio on harmaan talouden tavoin yksi piilorikollisuuden ilmenemismuodoista. Piilorikollisuuden harjoittajilla on luonnollisesti motiivi salata toiminta taloudellisen hyödyn tai rikoksesta mahdollisesti seuraavien sanktioiden takia. Mitä vähemmän korruptiota ja harmaata taloutta havaitaan, sitä paremmin niiden markkinat toimivat. Korruption ja veronkierron välisistä suhteista voidaan tutkimustiedon puutteen vuoksi vielä toistaiseksi kertoa valitettavan vähän, ja edellä mainittujen yhteyksien selvittäminen on hyvin haastavaa. Tästä huolimatta harmaan talouden ja korruption välisten suhteiden empiirinen tarkentaminen olisi hyvin tärkeää niin kansantalouden kuin yhteiskuntamoraalin toimivuuden kannalta tarkasteltuna. (Talous & Yhteiskunta 2015: 34–35, 39.)

2.3. Harmaan talouden ilmeneminen riskitoimialoilla

Harmaa talous on vahvasti kansainvälistyvä ilmiö, jota on havaittu erityisesti työvoimavaltaisilla aloilla, joita ovat esimerkiksi kuljetusala, majoitus- ja ravitsemusala sekä rakennusala. Harmaalle taloudelle tyypillisiä ilmenemismuotoja Suomessa ovat muun muassa pimeät palkat, pimeät yrittäjätulot, bulvaaniyritysten käyttö ja kuittikauppa. (Hirvonen ym. 2010: 34–35; Määttä 2013: 155.) Yritystoiminnan harmaa talous ilmenee valtaosin kirjanpidon ulkopuolelle jätettyinä tuloina. Tämän voidaan nähdä olevan helppoa, kun tulot tulevat yksityishenkilöltä, mutta vaikeaa kun tulot kertyvät yrityksiltä, koska yksityishenkilöt eivät välttämättä tarvitse kuitteja esimerkiksi verovähennyksiä tai kirjanpitoa varten, toisin kuin yritykset. Yritystoiminnan yhteydessä ilmenevän harmaan talouden voidaan kuitenkin nähdä olevan arkielämässä huomattavasti monenkirjavampaa ja kehittyneempää kuin pelkkä tulojen jättäminen pois kirjanpidosta tai täysin pimeä toiminta. Yleisiä yritystoiminnan harmaan talouden ilmenemismuotoja ovat myös lyhyen elinkaaren yritysten hyväksikäyttö ja veropetosmielessä käytettävät yritysketjut. (Hirvonen ym. 2010: 34–35.)

Harmaan talouden ilmiöt ovat jokseenkin myös toimialakohtaisia. Kuljetusalalla harmaata taloutta on havaittu muun muassa pimeän työvoiman käyttönä, ulkomaisten liikennöitsijöiden laittomana toimintana Suomen kuljetusmarkkinoilla ja pimeiden kuljetuspalvelujen myyntinä yksityiseen liikenteeseen rekisteröidyillä ajoneuvoilla. Majoitus- ja ravitsemusalalla harmaan talouden on havaittu ilmenevän muun muassa pimeästi maksettuina palkkoina, pimeän työvoiman käyttönä, kirjanpidon ohittavana myyntinä ja konkurssikeinotteluna. Rakentamisen toimialalla harmaata taloutta on havaittu paljon pimeän työvoiman käyttönä, ”kuutamokeikkailuna” yksityistalouksien pienrakennusten työmailla ja verotettavan tulon pienentämisenä tekaistuilla palvelu- ja tavaraostoilla. Toimialakohtaista vertailua kuitenkin hankaloittaa merkittävässä määrin erot eri toimialojen välillä koskien muun muassa harmaan talouden ilmenemismuotoja. (Salo 2006: 100; Hirvonen ym. 2010: 138, 66, 91; Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa 2019.)

Harmaan talouden harjoittamisen keskiössä on kuitenkin ihminen, ja ihmisten yleisessä halussa noudattaa lainsäädäntöä ja haluttomuudessa maksaa veroja on havaittavissa selkeä ristiriita. Veronkierto on lainvastaista, mutta todennäköisesti hyvin moni veronmaksajista on kiertänyt niitä jossain määrin, vahingossa tai tahallisesti. Lakien taas tulisi ilmentää yleisten normien kautta sitä, mikä on yleisesti hyväksyttävää. Harmaan talouden ilmenemismuodot ovat vahvasti kytköksissä käyttäytymiseen, joka ei ole mukana analyysissä koskien perinteisempiä verotuksen tavoitteellisia muotoja. Perinteiset tutkimustulokset voivat täten muuttua jopa varsin paljon, kun mahdollisuus veron kiertämiseen on huomioitu. Tärkeää olisi kyetä tuottamaan aikaisempaa todellisempi kuva veronmaksajien käyttäytymisestä. (Kosonen 2014: 42.)

2.4. Harmaan talouden arvioidut osatekijät

Tutkimusten perusteella on saatu selville, että työmarkkinasäännökset, lisääntynyt verorasitus sekä julkisten palveluiden ja hyödykkeiden huono laatu voivat lisätä harmaata taloutta. Harmaata taloutta vahvistavia tekijöitä voivat olla myös liiallinen sääntely, huono lainvalvonta ja korruptio. Verorasiuksen alentamisen on havaittu vaikuttavan harmaan talouden määrään laskevasti yhdessä verotuksen ja liiketoiminnan sääntelyn vähentämisen kanssa. (Pääkkönen 2010: 111; Schneider ym. 2011: 10–11.) Maissa, joissa on matala verotus, vähän sääntelyä ja suhteellisesti vähän lainsäädäntöä on havaittu olevan vähemmän myös harmaata taloutta. Tutkimuksen valossa verotaakka on osoittautunut harmaan talouden pääsyyksi, koska verot vääristävät suhteellisia hintoja ja vaikuttavat täten yksilöiden käyttäytymiseen, eritoten vapaasti liikkuvan työvoiman valintoihin. Verotaakalla voi olla edistävä vaikutus työvoiman tarjontaan harmaassa taloudessa, jossa verojen välttäminen on mahdollista. (Schneider & Enste 2002: 6; Buehn & Karmann 2011: 273.)

Mitä suurempi ero virallisen talouden ja harmaan talouden työvoimakustannusten välillä on, sitä enemmän asetelma voi kannustaa toimimaan harmaassa taloudessa, koska tällöin yksilölle verojen jälkeen käteen jäävä netto-osuus palkasta on suurempi. Vaikka ero riippuu paljolti sosiaaliturvasta ja verorasiuksesta, niin näillä on silti suuri merkitys

harmaan talouden olemassaoloon ja kasvuun. Harmaan talouden kannalta verotus voi myös kannustaa tuottamaan palveluita ja tavaroita itse halvemmalla, koska virallisessa taloudessa vastaavat palvelut ja tavarat voivat olla suhteellisesti kalliimpia. Sääntelyllä on havaittu olevan merkittäviä vaikutuksia harmaaseen talouteen, sillä sääntely saattaa rajoittaa virallisessa taloudessa toimivien valinnanvapautta. Eritoten työmarkkinasäännökset, kuten irtisanomissuoja ja vähimmäispalkat tai työmarkkinarajoitukset voivat lisätä työvoimakustannuksia, jotka voivat kannustaa toimimaan harmaassa taloudessa puhtaasti kustannussäästöistä. (Buehn & Karmann 2011: 273–274.) Myös hallinnalla (governance) on havaittu olevan merkitystä harmaan talouden määrän kannalta. Maissa, joissa on olemassa tehokkaat ja hyvin toimivat valtionhallinnon instituutiot, on havaittu keskimääräistä vähemmän myös harmaata taloutta. Esimerkiksi verotus yksinomaan ei lisää harmaata taloutta, vaan siihen vaikuttavat valtionhallinnon toteuttamat toimenpiteet koskien muun muassa verojärjestelmää ja sääntelyä. (Schneider & Enste 2002: 8.)

2.5. Harmaan talouden laajuus

Suomessa yritystoiminnan yhteydessä esiintyvää harmaata taloutta on havaittu erityisesti työvoimavaltaisilla aloilla, joita ovat muun muassa kuljetusala, majoitus- ja ravitsemusala ja rakennusala. Suomen harmaan talouden määräksi on arvioitu 90-luvulla toteutetun tutkimuksen perusteella noin 5 % bruttokansantuotteesta. Luvulla tarkoitetaan fiskaalista harmaata taloutta eli verotuksen ulkopuolelle jäävää elinkeino- tai tulonhankkimistoimintaa. Suomen tähän asti laajimmassa harmaan talouden tutkimuksessa (Hirvonen ym. 2010) verotarkastuksiin perustuvalla laskentametodilla harmaan talouden määräksi Suomessa arvioitiin vuonna 2008 noin 10–14 miljardia euroa, mikä vastaa karkeasti arvioiden noin 5,5–7,5 % bruttokansantuotteesta. (Verohallinto 2011: 4.)

Kansantaloudellisesta näkökulmasta harmaata taloutta on tutkittu hyödyntämällä erilaisia kyselytutkimuksia ja makroekonomisia malleja. Harmaata talouden määrää on tutkinut kansainvälisesti tunnettu harmaan talouden tutkija ja professori Friedrich Schneider, joka

on hyödyntänyt makroekonomisia malleja tutkimustyössään. Schneider muun muassa tutki vuonna 2010 harmaan talouden osuutta 162 eri valtiossa hyödyntäen monimuuttuja-analyysiin pohjautuvia malleja, joissa käytettiin bkt:n kasvua, käteisen rahan määrää ja työllisyysastetta harmaan talouden ns. indikaattoreina. Schneiderin vuoden 2010 tutkimustulosten mukaan harmaan talouden osuus Suomessa olisi arviolta jopa 18,5 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. (Hirvonen 2011: 24.) Harmaan talouden laajuudesta ja koosta on tutkittuun tietoon perustuen esitetty erilaisia arvioita, mutta niihin on hyvä suhtautua kriittisesti koska esimerkiksi vertailut eri maiden välillä on toteutettu käyttäen erilaisia arviointimenetelmiä. Tästä johtuen maakohtaiset arviot voivat olla hyvin karkeita ja yksinkertaisia. (Schneider & Enste 2002: 3, 6.)

Harmaan talouden laajuuden ja määrän arvioiminen on haastavaa, koska harmaaseen talouteen osallistuvien intressinä on mitä todennäköisimmin pitää toiminta salassa ja poissa tilastoista. Toisaalta paljastunut harmaa talous saattaa hyvin mahdollisesti edustaa vain kaikkein kärjistetyimpiä tapauksia. Näiden havaintojen pohjalta tehdyt yleistykset voivat johtaa pahasti virheellisiin arvioihin koskien muun muassa harmaan talouden kokoa. (Kosonen 2014: 43.)

Yritystoiminnan harmaan talouden mittaamisessa joudutaan tekemään karkeita yleistyksiä tietystä osajoukosta havaitusta harmaasta taloudesta koko talouteen siitä syystä, että virallisissa tilastoissa ja rekistereissä ei ole harmaalle taloudelle omaa lokeroitua osaa yhtä varmana havaintona kuin esimerkiksi maksetuille veroille. Harmaan talouden koon arviointi luotettavasti on mahdollista muun muassa satunnaisotannan ja verotarkastuksin keinoin. Verotarkastukset ovat luotettavia, mikäli tarkastajat löytävät valtaosan yritystoiminnan yhteydessä piilotetuista verotuloista. Tulokset puolestaan ovat yleistettävissä siihen tiettyyn joukkoon, josta itse poiminta tehtiin, sillä voimme olettaa, että mikä yritys tahansa olisi voinut joutua tarkastuksen kohteeksi. Näin ollen tulokset koskisivat aivan kaikkia. Tärkeää on huolehtia otoksen validista koosta, mikäli tavoitteena on yleistää keskimääräiset lopputulokset luotettavasti. (Kosonen 2014: 43–44.) Mittaamista voi vaikeuttaa omalta osaltaan myös se, että harmaa talous muodostuu kuitenkin suuresta joukosta erityyppisiä laiminlyöntejä. Hyvin toimiva talouspolitiikka

edellyttää harmaan talouden ilmiöiden ja siihen johtavien syiden hyvää tuntemusta. (Pääkkönen 2010: 111; Määttä 2013: 155.)

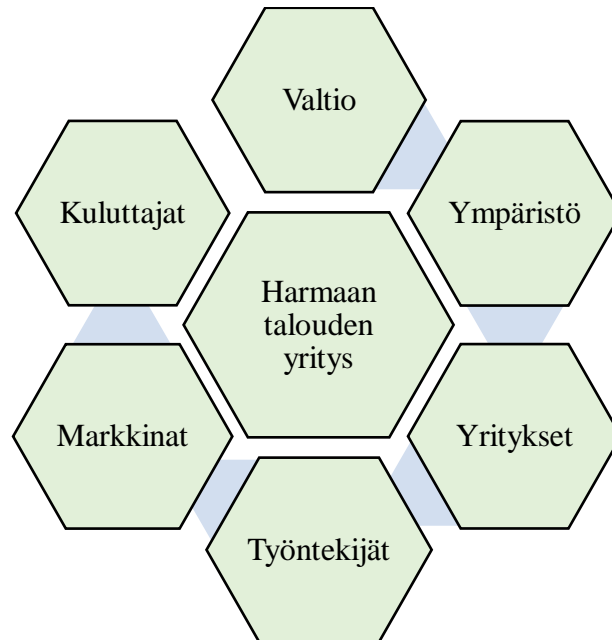
Harmaan talouden koon ja laajuuden lisäksi on mielenkiintoista ymmärtää sen syitä ja seurauksia monipuolisemmin, eli missä harmaata taloutta erityisesti esiintyy, mistä se tosiasiallisesti johtuu ja mitkä ovat sen seuraukset. Mahdollinen arviointi koskien sitä, voidaanko ilmiölle tehdä jotain, mitkä toimenpiteet olisivat oikeita ja mihin toimenpiteet tulisi kohdentaa on mahdollista vasta sitten, kun harmaa talous ja sen ilmiöt tunnetaan riittävän hyvin. (Kosonen 2014: 42.) Pelkästään verotarkastukset eivät välttämättä riitä harmaan talouden ilmiöiden tunnistamisessa ja sen kokonaisvaltaisessa havaitsemisessa (Helsingin kaupunki 2010).

2.6. Harmaan talouden negatiiviset vaikutukset

Harmaasta taloudesta aiheutuvat vahingot ovat todella merkittäviä huolimatta sen määrittely- ja laskentaongelmista. Harmaa talous ja siihen liittyvät talousrikokset sekä väärinkäytökset aiheuttavat yhteiskunnalle merkittäviä haittoja. Siitä johtuen valtio menettää verotuloja ja yritysten välinen kilpailu muuttuu epäterveeksi. Realisoituvien veronmenetyksien määrän arvioiminen on kuitenkin hyvin haastavaa, koska salattujen tulojen skaala voi olla erittäin laaja. Harmaan talouden aiheuttama positiivinen hintojen lasku voi näyttäytyä kuluttajalle hyvänä asiana, mutta todellisuudessa sillä on alentava ja heikentävä vaikutus verokertymään, perittävän veron määrään sekä julkisen sektorin tuottamiin palveluihin. Harmaasta taloudesta aiheutuvien haittojen takia riskinä on myös yhä useamman oikein toimivan yrittäjän ajautuminen harmaaseen talouteen. (Hirvonen ym. 2010: 10, 13; Ranta-Aho 2010: 16–17; Määttä 2013: 155.) Euroopan tasolla veronmenetykset ovat yksi merkittävimmistä valtioiden kohtaamista ongelmista, joilla voi olla negatiivisia vaikutusta myös yritysten toimintaympäristöön ja toimintaedellytyksiin (Raczkowski 2015: 58).

Veronmenetysten ja kilpailuneutraliteetin häiriintymisen lisäksi harmaa talous tarjoaa tien järjestäytyneen rikollisuuden toimijoille talouselämään ja muihin yhteiskunnan

rakenteisiin. Harmaan talouden aiheuttamat kustannukset lankeavat yhteiskunnan eli veronmaksajien kontolle. (Verohallinto 2011: 20; Sisäministeriö 2018b.)



Kuvio 1. Harmaan talouden vaikutuspiiri (Verohallinto 2011: 21).

Harmaan talouden vaikutuspiiri heijastaa siitä kärsiviä osapuolia. Valtion, yritysten ja kuluttajien lisäksi harmaan talouden uhreja ovat myös työntekijät, markkinat ja ympäristö. Esimerkiksi työnantajan vastuulla olevien tapaturma- ja eläkevakuutuksien laiminlyönnit sekä työturvallisuusmääräysten noudattamatta jättäminen voivat johtaa vakaviin seuraamuksiin työntekijöiden kannalta, jolloin riskinä voi olla työntekijän vammautuminen tai jopa kuolema. Usein työntekijöihin liittyvät ongelmakohdat liittyvät työsuhteen ehdoista poikkeamiseen, työsuhdetta koskevien velvoitteiden laiminlyönteihin, verojen ja työnantajamaksujen laiminlyönteihin sekä työskentelyyn Suomessa ilman vaadittavia lupia. Harmaan talouden seuraukset ovat julkisessa keskustelussa jääneet merkittävän vähälle huomiolle. (Verohallinto 2011: 20–21; Kosonen 2014: 47.)

3. MODERNI SÄÄNTELYTEORIA

Modernissa sääntelyteoriassa on kyse sanktioihin ja kannustimiin liittyvistä kysymyksistä, ja niiden välisestä tasapainosta, jossa yhdistyvät suostuttelu ja pelote. Tarkoituksena on saada sääntelyn kohteet refleктоimaan omaa käyttäytymistä ja toimintaa. Pelkästään lainsäädäntöön perustuva näkemys sääntelystä keskittyy monesti pelkästään ns. keppeihin, jättäen ns. porkkanat huomioimatta, vaikka yksilöiden käyttäytyminen muovautuu kannustimien ja rangaistuksien välisen tasapainon kautta. Responsiivisen älykkään sääntelyn konsepti tarjoaa oivan yhdistelmän kannustimia ja sanktioita, joiden avulla voidaan tehokkaammin vaikuttaa sääntelyn kokonaislaatuun. Merkittävä osa sääntelypotentiaalista voi jäädä käyttämättä, jos sääntelykeinot ovat liian yksinkertaisia ja sääntelyä toimeenpannaan vain julkishallinnon toimesta. (Ahonen 2011: 39; Lodge & Wegrich 2012: 82; Bilz & Nadler 2014: 245; Gunningham & Sinclair 2017: 133.)

3.1. Regulaatioteoria modernina sääntelyteorian

Sääntelyteorian ytimessä ei ole se, kuinka asiat tulisi tehdä, vaan sen sijaan kiistanalaisten asioiden, alueiden ja ongelmien huomioiminen sekä korostaminen kokonaisvaltaisesti. Sääntely on ollut keskustelun aiheena monien tieteenalojen piirissä, ja se voidaan mieltää aiheeksi tai tutkimuskohteeksi, joka edellyttää monitieteellistä lähestymistapaa, koska eri tieteenalat painottavat ja huomioivat eri asioita. Sääntelystä on tullut yhä kiistellympi keskustelun aihe ja globaalimpi ilmiö, joka on lyönyt vahvemmin tiensä läpi niin akateemiseen maailmaan kuin käytännön elämään. (Baldwin, Cave & Lodge 2012: 1–2.) Sääntelyn erilaiset mallit ja muodot ovat synnyttäneet uudenlaisia teorioita, jotka kuvaavat sen monimuotoisuutta. Nykyisen tutkimuksen painopiste sääntelyn osalta on tehokkaissa hallinnan järjestelmissä ja erilaisissa vaihtoehtoisissa perinteiselle sääntelylle, koska päämääriä voidaan myös edistää erilaisilla ohjauskeinoilla tai sääntelyvaihtoehdoilla. Sääntelyteorian kannalta on mielenkiintoista vertailla sääntely- ja ohjauskeinojen hyötyjä ja haittoja toisiinsa nähden sekä pyrkiä analysoimaan eri keinojen paremmuutta. (Määttä 2007: 17–19; Tulaeva 2015: 18.)

Sääntely ymmärretään usein lainsäädännöllisessä mielessä, jolloin keskiössä on lainsäädäntö ja sen vastaisesta toiminnasta mahdollisesti aiheutuvat ja sitä tukevat rangaistukset. Mielikuva sääntelyn yhdistämisestä lainsäädäntöön ja rangaistuksiin ei ole väärä, mutta sääntelyteorian näkökulmasta kuitenkin puutteellinen. Tutkimuksen valossa sääntelyteorian ja lainopin merkittävin ero on, että lainopillisessa tutkimuksessa argumentointi on merkittävässä määrin sidottu oikeuslähdeopillisiin sitoumuksiin, kun taas sääntelyteoriassa argumentointi ei ole yhtä tarkkaan rajattua. Juridista ulottuvuutta laajemmalle ulottuva näkemys sääntelystä voi olla hyödyllinen, koska se saattaa johtaa teorioihin, jotka sisältävät enemmän tosielämän empiiristä sisältöä. (Määttä 2007: 17–19; Drahos & Grygier 2017: 1–4.)

3.2. Sääntelyn peruspilarit

Sääntelyn voidaan nähdä olevan erottamaton osa minkä tahansa yhteiskunnan toimintaa. Sääntely vaikuttaa arkielämäämme monin tavoin, olipa kyseessä ruokakaupassa asiointi tai arjen turvallisuus. Sääntely on lähes aina jollain tapaa läsnä, usein joko rajoittavana tai jonkin toiminnan mahdollistavana tekijänä. (Ahonen 2011: 3; Eccles & Pointing 2013: 71; Drahos & Grygier 2017: 1–2.)

3.2.1. Mitä sääntely on?

Sääntely esiintyy terminä usein niin oikeudellisessa kuin ei-oikeudellisessa yhteydessä, mutta pohjimmiltaan se on poliittis-taloudellinen käsite. Sääntely voidaan ymmärtää usealla eri tavalla ja sitä voidaan käyttää ilmaisemaan muun muassa käyttäytymisen kontrollia. Sääntelyn ymmärtäminen edellyttää laaja-alaista tarkastelua ja lähestymistapaa. (Ogus 1994: 1.)

Sääntely voidaan terminä mieltää ja ymmärtää eri tavoin tieteenalasta riippuen, ja siitä syystä sitä on hyvä lähestyä muutamasta eri näkökulmasta. Ensinnäkin, sääntely voi olla joukko tiettyjä komentoja (a specific set of commands), jossa sääntely edellyttää lain

voimaan saattamista, ja jota tiettyjen elinten on sovellettava. Toisekseen, sääntely voi olla tarkoituksellista julkishallinnon puuttumista (deliberate state interference), jolloin sillä on laajempi merkitys ja se kattaa kaikki valtion toimet, joilla pyritään vaikuttamaan yhteiskunnalliseen käyttäytymiseen tai yritystoimintaan. Kolmanneksi, sääntely voidaan ymmärtää kaikkena yhteiskunnallisena ja taloudellisena vaikuttamisena (all forms of social or economic influence), jolloin kaikki valtiolliset ja ei-valtiolliset käyttäytymiseen vaikuttavat ja tähtäävät keinot tulkitaan sääntelyksi. (Baldwin, Cave & Lodge 2012: 1, 3.)

Sääntely voidaan mieltää tunnistettavaksi ja erilliseksi valtionhallinnon harjoittamaksi toiminnaksi, joskin termi ”sääntely” on myös määritelty usealla eri tavalla ja useasta näkökulmasta, kuten edellä havainnollistettiin. (Baldwin ym. 2012: 2). Lodge ja Wegrich ovat määritelleet sääntelyn käsky- ja vaikutusvallan tarkoitukselliseksi käytöksi, jolla pyritään vaikuttamaan toisen osapuolen käytökseen, sisältäen julkisen ja yksityisen sektorin toimijat sääntelyn lähteinä. (Lodge & Wegrich 2012: 16.) Määritelmä on ristiriidassa Selznickin määritelmän mukaan, jonka mukaan sääntely on julkishallinnollisen viraston harjoittamaa pysyvää ja keskittyntä ohjausta, joka kohdistuu yhteisön arvostamaan toimintaan. (Selznick 1985: 363; Lodge & Wegrich 2012: 16.)

Selznickin määritelmä on muotoiltu rajaamaan sääntelytutkimuksen rajat julkisten virastojen toimintaan, joten sääntelyanalyysin näkökulmasta määritelmä on liian rajattu ja käytännössä hyödytön. Määritelmä on ongelmallinen, koska termi ”julkinen virasto” on sisällöltään väljä ja voi kattaa useita julkishallinnollisia elimiä. Siihen ei myöskään sisälly tapajoukkoa, joilla sääntely voidaan organisoida ei-valtiollisten elinten tai muiden toimien kautta. Määritelmä antaa ymmärtää, että yksittäinen virasto on vastuussa sääntelystä, vaikka todellisuudessa useat eri elimet vastaavat yhdessä sääntelyjärjestelmän eri osa-alueista. Sääntelyn ymmärtäminen kestäväenä ja keskitettynä ohjauksena edellyttää keskittymistä kaikkiin sääntelyjärjestelmän osa-alueisiin. On ollut olemassa keskusteluja siitä, kuinka kestävää ja keskitettyä ohjausta tulisi harjoittaa. Näitä keskusteluja on monimutkaistanut entisestään tarve nähdä eri hallinnon osat suhteessa toisiinsa. (Lodge & Wegrich 2012: 13–14, 16–17.)

Huoli sääntelytaakasta ei juurikaan vaikuta suoranaisesti siihen, miten sääntelyelimet todellisuudessa toimivat vaan huolta aiheuttaa enemmän kumulatiivinen ja epäjohtonmukainen tapa sen suhteen, miten eri sääntelyelimet ymmärtävät asemansa ja tehtävänsä. Tämä voi herättää kysymyksiä siitä, mikä on asiaankuuluva yhteisö tai sellaisten sääntelyjärjestelmien vastuullisuudesta ja legitimitetistä, jotka päätetään pääsääntöisesti kansallisten poliittisten oikeuttamisprosessien ulkopuolella. Se voi herättää myös kysymyksiä ajoittain ja tietyissä tapauksissa valtion luvalla toimivien yksityisten toimijoiden sääntelytoimista. Yksityinen sääntely lisääntyy jatkuvasti myös valtion sääntelytoiminnassa, esimerkiksi yksityisten luottoluokituslaitosten katsotaan toteuttavan sääntelytehtävää, koska ne arvioivat valtion luottokelpoisuutta. (Lodge & Wegrich 2012: 16–17.)

Selznickin ehdotus sääntelyn keskittymisestä arvostettuun toimintaan on ongelmallista myös siksi, että sääntely on lähtökohtaisesti poliittinen prosessi, ja millä tahansa valtionhallinnon tasolla tapahtuva suosiva yhdistelmä on lähtökohtaisesti mielivaltaista eikä todellisuudessa paljasta sitä, mitä yhteisössä todella arvostetaan. Tietty sääntelyteoriat ehdottavat, että sääntely heijastaa hyvin valittuja ja luonnollisesti keskittyneitä etuja laajan yhteisöarvon sijaan. (Lodge & Wegrich 2012: 17.) Selznickin määritelmä kuitenkin tiivistää verbaalisista puutteistaan huolimatta sääntelyn keskeisen tarkoituksen hyvin yhteen (Baldwin ym. 2012: 2).

Sääntelyn ytimessä on joukko keskeisiä kysymyksiä. Ensimmäinen liittyy yksilöiden tai yritysten käyttäytymisen taustalla olevaan motivaatioon, sillä käyttäytymiseen vaikuttaminen edellyttää toimenpiteitä. Säännöksiä noudatetaan lähtökohtaisesti vain, jos noudattamatta jättämisen seuraamukset ovat suuremmat kuin sääntöjen rikkomisen tuomat hyödyt. Toinen kysymys liittyy sääntelijöiden toimenpiteiden sisältöön, eli mitä tehdään, kun kohdataan ei-toivottua käytöstä tai sääntöjenvastaista toimintaa. Säännösten rikkomiseen voidaan vastata lähtökohtaisesti neljällä eri tavalla: 1) muuttaa sääntöjä tai sääntelyä, 2) luottaa suostutteluun ja neuvontaan, 3) luottaa rangaistuksiin, tai 4) tehdä säännösten rikkominen mahdottomaksi teknisin ja rakenteellisin keinoin. Kolmas kysymys liittyy siihen, kenelle vastuu sääntelyn toimeenpanosta annetaan. Yksi ratkaisu on luottaa julkiseen sääntelyviranomaiseen, jonka voidaan mahdollisesti nähdä olevan

puolueettomampi tietyn toimialan etujen kannalta kuin esimerkiksi itsesääntelyjärjestelmä. Organisaatiovalinnat vaikuttavat säänneltyjen ja sääntelijöiden väliseen suhteeseen. (Lodge & Wegrich 2012: 73–74.)

Sääntelyllä on vahva yhteys riskilähtöiseen ajatteluun, koska laajasti ymmärrettynä sääntelyn voidaan nähdä lähtökohtaisesti kehittyneen muokkaamaan käyttäytymistä, menetelmiä ja organisaatioiden prosesseja, jotta katastrofeilta voidaan välttyä (Haines 2017: 181–182). Yhteiskuntatieteellisestä näkökulmasta tarkasteltuna sääntely voidaan nähdä erinäisten tapahtumien virtaan vaikuttamisena, jossa abstraktin termin ilmaistuna sääntelyllä on enemmän tekemistä sen tyyppisten konseptien ja ideoiden kanssa, jotka keskittyvät yksittäisten asioiden tai elementtien sijasta prosessiin kokonaisuutena. (Drahoš & Grygier 2017: 16.)

Sääntelyä on helppo kuvastaa pelkistetyn liikennevaloesimerkin avulla. Monesti sääntely nähdään yritysten tai yksilöiden käyttäytymistä rajoittavana ja haitallisten toimintojen syntymistä estävänä negatiivisena toimintana, eli ns. punaisena valona. Vaihtoehtoisesti sääntely voidaan nähdä myös helpottavana tai jonkin toiminnan mahdollistavana positiivisena toimintana, eli ns. vihreänä valona. Ei ole olemassa selkeää vaatimusta siitä, että sääntelyn vaikutusten tulisi olla suunniteltuja ja tarkoituksellisia tai pelkästään satunnaisia vaan ne voivat vaihdella. (Baldwin ym. 2012: 3.)

Julkishallinto ja sääntely usein yhdistetään käskemiseen, tarkoituksena saada osapuolet tekemään asioita, joita ne eivät tekisi ilman autoritääristä käskemistä. Sääntelyn ymmärtäminen sääntöihin tai standardeihin perustuvana käskevänä ohjauksena voidaan nähdä negatiivisena asiana erityisesti, jos siihen liittyy julkishallinto jollain tapaa, ja useimmat näkevät sääntelyn juuri tällä tavalla. Asian ymmärtämiseksi on hyvä lähestyä asiaa laajemmin. Ensinnäkään, sääntely ei välttämättä edellytä julkishallintoa koska hallinnan globaalissa maailmassa kansainväliset elimet, markkinat, yksityiset toimialat ja muut vastaavat sääntelevät eli vaikuttavat käyttäytymiseemme monin eri tavoin. Toisekseen, sääntelyn ei tarvitse olla dominoivaa ja alistavaa, sillä voimme itse myöntyä sääntelyyn ja osallistua siihen. Lisäksi sääntely voi monin tavoin edistää yhteisön

toimintaa ja hyvinvointia esimerkiksi tuottamalla laatustandardeja tai turvaamalla oikeuksia ja kansalaisia erinäisiltä uhilta ja ongelmilta. (Braithwaite 2017: 25.)

3.2.2. Hyvän sääntelyn elementit

Sääntelyjärjestelmän toimivuutta, hyvyttä ja uudistustarvetta arvioitaessa olisi hyvä huomioida siihen vaikuttavat oleelliset perusasiat, jotka ovat jossain määrin suhteellisia. Taloustieteellisestä näkökulmasta tarkasteltuna sääntely voidaan esimerkiksi tulkita hyväksi silloin, kun se maksimoi vaurauden. Vaurauden maksimointi ei kuitenkaan eettisesti oikeuta toimintaa, eikä sen pohjalta voida oikeuttaa tiettyjen oikeuksien jakamista yhteiskunnassa, eikä sitä voida käyttää oikeuksiin vaikuttavien sääntelytoimenpiteiden mittarina. (Baldwin ym. 2012: 25.)

Oikeuskysymyksiin ei voida lähtökohtaisesti vastata pelkästään taloustieteellisen näkemyksen pohjalta, jossa tehokkuus nähdään monesti tärkeimpänä tekijänä, koska päätettäessä esimerkiksi tietyn osapuolen oikeuksista tai niiden jakautumisesta päätökset eivät voi perustua pelkkään tehokkuuteen. Tehokkuutta tulisi välttää yksittäisenä mittapuuna tai oikeutuksen välineenä koskien sääntelypäätöksiä. Taloudellista maksimointia uskottavampi tapa on lähestyä sääntelyn arviointia sellaisesta näkökulmasta, joka huomioi ne argumentit, joilla on arvoa julkishallinnossa ja julkisessa keskustelussa koskien sääntelyjärjestelyjä sekä sääntelyn suorituskykyä. (Baldwin ym. 2012: 26.)

Tietyillä argumenteilla on keskusteluissa toisia enemmän painoarvoa koskien sitä, mitkä sääntelytoimet tai -järjestelmät saavat julkista tukea tai oikeutusta taakseen. Seuraavat kriteerit ovat avaintekijöitä koskien sääntelytoimien yleistä hyväksyttävyyttä: 1) lainsäädäntövallan käyttäjän tuki toiminnalle tai sääntelyjärjestelmälle, 2) menettelyiden oikeudenmukaisuus, avoimuus ja helppo lähestyttävyys, 3) sääntelijöiden riittävä asiantuntemus, 4) hallinnon toiminnan tehokkuus, ja 5) asianmukainen ja toimiva tilivelvollisuusmenettely. Kaikki edellä mainitut kriteerit tulisi selittää ennen kuin niiden roolia sääntelyn arvioinnissa käsitellään enempää. (Baldwin ym. 2012: 26–27.)

Huomiota tulisi kiinnittää myös sääntelyn mandaattiin, koska sääntelytoimet ansaitsevat lähtökohtaisesti jonkinasteista tukea poliittisen hyväksymisen jälkeen. Mikäli poliitikot ovat asettaneet sääntelijöille tavoitteita, ja sääntelijät saavuttavat nämä tavoitteet, niin sääntelijät ovat asemassa, jossa he voivat hakea toiminnalleen julkista hyväksyntää. He ovat tällöin ikään kuin täyttäneet tehtävänsä. On sopivaa arvostella sääntelijöiden onnistumista tehtävissään, mutta onnistumisen määrittely voi osoittautua varsin mutkikkaaksi, koska sääntelijöillä on usein laaja harkintavalta ja toimeksiannon toteuttaminen voi sisältää paljon soveltamista. (Baldwin ym. 2012: 27.)

Sääntelijöillä on monesti myös mahdollisuus kehittää ja arvioida ratkaisuja, sillä lainsäätäjillä voi olla rajoitetusti tietoa ja asiantuntemusta erikoisaloihin, kuten harmaaseen talouteen, liittyen. Tämän vuoksi selkeitä tavoitteita voi olla hankala osoittaa. Lainsäätäjät voivat tietoisesti vältellä tarkkojen tavoitteiden asettamista, koska sääntelijöiden tulisi olla vapaita selviytymään esiin nousevista uusista ja mahdollisesti innovatiivisista tulevaisuuden ongelmista joustavasti. Edellä mainituista syistä sääntelijät harvoin osallistuvat sääntelytoimien käytännön toimeenpanoon. Sääntelijöiden toimeksiannon vertailuarvo myöskään harvoin antaa vastausta legitimaation kysymyksiin. (Baldwin ym. 2012: 28.)

Hyvään sääntelyyn johtavista tekijöistä on olemassa ytimekkäitä ohjenuoria, jotka eivät ole tyhjentyviä, mutta niistä voi olla päätöksentekijöille hyötyä. Ensinnäkin, oleellista on tunnistaa ongelma monipuolisesti ja suhteuttaa sääntely tunnistettuun pääongelmaan. Toiseksi, sääntelyn olisi hyvä olla mahdollisimman yksinkertaista. Kolmanneksi, sääntelyn jatkuvuuden kannalta päämäärän asettaminen on tärkeämpää kuin liian yksityiskohtaiset suunnitelmat tai keinot. Myös kilpailuvaikutukset tulisi ennakoida riittävän hyvin ja kustannukset olisi hyvä pitää mahdollisimman pieninä. Lisäksi on tärkeää huolehtia, että sääntelyn johtaminen ja valvonta organisoidaan niin hyvin kuin mahdollista. Myös sääntelyn toimivuuden tunnistimien eli ns. triggereiden toimivuudesta tulisi olla varma, koska on tärkeä tietää, milloin sääntely toimii ja milloin ei. Sääntelytoimenpiteille tulisi antaa myös riittävästi aikaa. (Ogus 1994: 339.)

Tutkimuskirjallisuudesta on noussut esiin useita vaihtoehtoja koskien hyvän sääntelyn kriteereitä. Neil Gunninghamin ja Peter Graboskyn mielestä tehokkuus ja vaikuttavuus ovat sääntelyn tärkeimpiä ominaisuuksia. Lisäksi Gunningham ja Grabosky ovat vaatineet, että valmistelun tulee olla avointa ja vastuuta sääntelystä tulisi jakaa sekä yksityisen että kolmannen sektorin toimijoille. (Gunningham & Grabosky 1998: 25–28; Pakarinen 2012: 41.)

3.2.3. Sääntelyn tarpeen arviointi

Viranomaisten toteuttamilla sääntelytoimenpiteillä voi olla monia vipuvaikutuksia, koska sääntelyn osalta on tunnistettavissa kaksi eri ääripäätä. Liika sääntely voi johtaa yksityisen sektorin toiminnan vakavaan häiriintymiseen, mutta liian vähäinen sääntely puolestaan yhtä lailla vastaavaan häiriöön. Valtio voi edistää hyvinvointia ja yhteiskunnan toimivuutta kuitenkin monin keinoin. (Pääkkönen 2010: 111–112.) Valtio joutuu lähtökohtaisesti aina jossain määrin puuttumaan yhteiskunnan ja yksilöiden toimintaan, mutta oleellista on miettiä sitä, millä tavoin. (Held 2006: 205–206).

Ymmärtääkseen sääntelyä laajemmin voi olla hyödyllistä tarkastella sitä yhteiskunnan peruslähtökohdista käsin. Kaikissa kehittyneissä yhteiskunnissa on muodossa tai toisessa vastakkainasettelua koskien taloudellista järjestäytymistä, ja jaottelu voidaan tehdä vapaan markkinajärjestelmän ja kollektivistijärjestelmän välille. Vapaassa markkinajärjestelmässä yksilöt ja ryhmät ovat vapaita, ja joutuvat noudattamaan vain tiettyjä perusrajoituksia tavoitellessa omia hyvinvoinnillisia tavoitteita. Oikeusjärjestelmä tukee näitä tavoitteita, mutta pääsääntöisesti yksityisoikeuden instrumenttien kautta, jolloin sääntelyllä puolestaan ei ole kovin merkittävää asemaa. Kollektivistijärjestelmässä valtio puolestaan ohjaa ja pyrkii vaikuttamaan osapuolten käyttäytymiseen, jota ei tapahtuisi ilman valtion puuttumista. Tavoitteena on lähtökohtaisesti paikata vapaan markkinajärjestelmän puutteita ja tavoitella yleisen edun mukaisia tavoitteita, ja sääntelyllä voi olla tällöin merkittäväkin rooli. (Ogus 1994: 1.) Tästä johtuen sääntely voidaan yhteiskunnan kontekstissa nähdä jonkinasteisena epätäydellisen kilpailun ja epätäydellisen sääntelyn vastakkainasetteluna.

Yhteiskunnan ideaaliksi lähtökohdaksi voidaan ymmärtää, että vapaat markkinat koordinoivat itseohjautuvasti tuottajien ja kuluttajien päätöksiä, ilman julkista ohjausta. Vapaa markkinajärjestelmä on vapaan demokratian perusta, mutta vapaat markkinat eivät kuitenkaan koskaan toimi absoluuttisen täydellisesti ja tarkoituksenmukaisesti. (Held 2006: 205–206.) Sääntelyn ala on laajentunut hyvinvointivaltioissa merkittävästi. Eritoten hyvinvointivaltioihin on juurtunut syvään ajatus siitä, että yhteiskunnallisten ongelmien kuten harmaan talouden ratkaisuun ei riitä perinteinen, rajoitettu ja varovainen lainsäädäntö, mutta ei myöskään liian spontaani sääntely. Vahva ajatus on, että ongelmiin puuttuminen edellyttää sääntelyvaltuuksien käyttämistä, jonka tulee olla aktiivista, ennakoivaa ja ohjaavaa. (Harisalo & Miettinen 2004: 89.)

Sääntelyyn liittyy aina myös sitä tukeva luonnollinen kiista siitä, mitä sääntelyllä halutaan saavuttaa. Jotkut näkevät valtion roolin olevan luonnostaan ongelmallinen, joka häiritsee yritysten ja yksilöiden sosiaalista ja taloudellista elämää. He haluavat monesti vähemmän sääntelyä ja näkevät kevyen sääntelyn positiivisena kilpailuetuna. Jotkin sääntelykriitikot näkevät mitkä tahansa sääntelytoimenpiteet vääristyneinä poliittisina lopputuloksina tai varoitusmerkkeinä tahattomista ja väistämättömistä seurauksista, joita sääntelytoimet usein tuovat mukanaan. Jotkut näkevät sääntelyn tärkeänä yksilöiden ja yritysten ylilyöntien valvonnan sekä markkinoiden turvaamisen kannalta, jotta yhteiskunnallisia ja moraalisia huolenaiheita voidaan hallita paremmin. (Lodge & Wegrich 2012: 17–18.)

Markkinoita ja sen puutteita tulisi verrata sääntelyyn ja sen puutteisiin. Aito sääntelytarpeen analyysi menee suurella todennäköisyydellä pieleen, jos oletusarvona on, että sääntelymenetelmät toimivat täydellisesti. Kaikilla sääntelystrategioilla on vahvuuksia ja heikkouksia suhteessa niiden suunnitteluun ja toimeenpanoon. Sääntely- ja markkinaratkaisut ongelmiin tulisi arvioida ja ottaa huomioon kokonaisuutena kaikkine vaihtoehtoineen, puutteineen ja sivuvaikutuksineen. (Baldwin & Cave 1999: 16.)

Toimivan sääntelyn kannalta on tärkeää arvioida myös sitä, millaisissa olosuhteissa ja millä edellytyksillä perinteinen oikeudellinen sääntely voidaan todellisuudessa katsoa turhaksi tai tarpeettomaksi. Asettelu liittyy yleisellä tasolla niin sanotusti sääntelyhäiriöihin (government failures). Myös sääntely voi markkinoiden tavoin toimia

käytännössä puutteellisesti tai epäonnistua täydellisesti. Jos oikeudellisella sääntelyllä tavoitellaan markkinahäiriön korjaamista niin se saattaa kääntyä negatiiviseksi sääntelyhäiriöksi. Tietyissä tapauksissa myös hyöty-haitta suhde voi osoittautua negatiiviseksi, eli sääntelyn aiheuttamat kustannukset voivat nousta hyvin kohtuuttomiksi suhteessa sen tuomiin etuihin ja hyötyihin nähden. Sääntelyn riskimomentti epäonnistua on aina läsnä. (Ahonen 2011: 39.)

Eri sääntelyvaihtoehtojen punninta on useimmiten oikeudellisen sääntelyn ja vaihtoehtoisen sääntelyn vastakkainasettelua. Lähemmin tarkasteltuna asian suhteen voidaan tunnistaa lisäksi kolme erilaista ideologista ulottuvuutta kuvaavaa näkökulmaa. Sääntelyoptimismin näkökulmasta markkinat pääsääntöisesti epäonnistuvat, mutta oikeudellinen sääntely puolestaan onnistuu. Sääntelypessimismin näkökulmasta markkinat useimmiten toimivat hyvin, mutta epäonnistuminen on leimallinen piirre juuri oikeudelliselle sääntelylle. Sääntelypragmatismien näkökulmasta sekä markkinat että sääntely voivat yhtä lailla epäonnistua, joten tarkoituksenmukaista olisi analysoida asioita pääsääntöisesti tapauskohtaisesti. (Ahonen 2011: 39.)

Sääntelypessimismin lähtökohdista nouseva ideologinen ajatus siitä, että kaikki tarpeeton sääntely tulisi lopettaa, voi historian kokemuksen valossa johtaa ongelmiin, jos todellisen markkinaohjautuvuuden edellytykset ovat todellisuudessa rajalliset. Hyvin toimivien markkinoiden edellytyksenä on useimmiten jonkinlaiset institutionaaliset rakenteet ja järjestelyt. Yksinkertaista ja mustavalkoista sääntelyidealismia ei ole järkevää korvata saman sisältöisellä markkinaidealismilla. Tästä huolimatta paremman sääntelyn tavoitteiden edistämisen näkökulmasta tarkasteltuna erityishuomion kohteena on usein oikeudellisen velvoitesääntelyn määrä ja laadulliset haasteet sekä toisaalta velvoitesääntelyn vaihtoehdot. (Ahonen 2011: 39.)

On olemassa lukuisia lähestymistapoja sille, kuinka sääntelyn syntymistä, kehittymistä ja rappeutumista voidaan selittää. Nämä lähestymistavat voivat vain kuvata sääntelyn kehittymistä. Ne voivat olla ohjeellisia ja tarjoavat lähtökohtaisesti näkemyksiä siitä, kuinka sääntely tulisi organisoida tai ne voivat myös palvella näiden toimintojen yhdistelmiä. Samoin eri näkemykset ja selitykset koskien sääntelyä voivat muodostaa

kommentaareja sääntelyn kehittymisestä, jotka kuitenkin ovat täysin irrallisia. Ideat voivat vaikuttaa sääntelyn kehittämiseen. (Baldwin & Cave 1999: 18.)

Sääntelytaakan merkityksen tosiasiallinen sisäistäminen riippuu siitä, miten ymmärrämme sääntelyn perimmäisen tarkoituksen. On hyödyllistä muistaa kyseenalaistaa sääntelyä ja hahmottaa eri ulottuvuuksia siitä. Sääntelyanalyysiin perustuvan sääntelyn tarkastelu korostaa sitä, että on tärkeää ymmärtää koko joukko moniarvoisuuksia ja instrumentteja, jotka ovat sääntelyn työkaluvalikoimassa. Julkisessa johtamisessa on sääntelyn osalta tärkeää ottaa huomioon ja integroida lukuisia näkemyksiä siitä, millaisia sääntelyjärjestelmien tulisi olla, miksi ne ovat olemassa ja mihin niitä voidaan organisoida. (Lodge & Wegrich 2012: 18.)

3.2.4. Sääntelyn epäonnistuminen

Sääntelystrategian valinnalla on sääntelyn onnistumisen kannalta keskeinen rooli, sillä tietomme sääntelyn vaikutuksista ja ulottuvuuksista ovat usein puutteellisia (Similä 2002: 179). Sääntelystrategia voidaan mieltää eri vaihtoehtoista koostuvaksi lähestymistavaksi, jolla esimerkiksi viranomaiset suhtautuvat tiettyyn sääntelyongelmaan tai kysymykseen. Esimerkiksi lainsäädännöllisin keinoin voidaan puuttua tiettyyn ei-toivottuun ongelmaan, jolloin toimenpiteet voivat olla luonteeltaan kieltäviä tai rajoittavia. Se ei kuitenkaan tarkoita välttämättä sitä, että se on vaikuttavin tai paras tapa ongelman ratkaisemiseksi. Sääntelyn ymmärtäminen laaja-alaisemmassa mielessä, jossa mukaan otetaan myös ei-juridisia sääntelyn muotoja voi johtaa eri tyyppisiin sääntelystrategioihin. Sääntelyn kannalta on tärkeämpää miettiä sääntelyn tavoitteita ja lopputuloksia keinojen sijaan. Sääntelyn ymmärtäminen laajemmassa mielessä ei tarkoita sitä, että valtio perinteisenä sääntelijänä pudotettaisiin pois, vaan sen voidaan nähdä olevan osa laajempaa sääntelyverkostoa, jossa sääntelytehtäviä voidaan jakaa verkoston eri osapuolille. (Drahos & Grygier 2017: 3–4; Kokko 2017: 245.)

Yksi vakiintuneimmista säännöistä yhteiskuntatieteiden alalla on, että käytännöt ja aloitteet syntyvät optimismissa, mutta lopulta rapautuvat epäonnistumisten keskellä. Edellä mainittu pessimistinen ajatusmalli on erityisen tyypillistä sääntelyn alalla, jossa

esimerkkejä epäonnistumisesta on helppo löytää jatkuvasti. Sääntelyn epäonnistuminen on kuitenkin suhteellinen käsite, koska eri osapuolet voivat olla eri mieltä siitä, mitä sääntelyn epäonnistumisella tarkoitetaan tai ylipäättään siihen johtaneista syistä. Epäonnistumisia voidaan joskus ennustaa, mutta ne voivat tulla myös täytenä yllätyksenä. (Baldwin ym. 2012: 68.)

Hyvän sääntelyn näkökulmasta tarkasteltuna sääntelijöiden voidaan nähdä epäonnistuneen tehtävässään silloin, kun ne eivät tuota kustannustehokkaasti niitä lopputuloksia, jotka heille on asetettu, tai kun ne eivät palvele edustavia tai menettelyllisiä arvoja oikein. Näin ollen sääntelijöitä saatetaan kritisoida silloin, kun he toimivat tehottomasti, tuottavat ei-haluttuja sivuvaikutuksia, ovat epäoikeudenmukaisia ja puolueellisia, tai eivät toimi vastuullisesti ja läpinäkyvästi. Monet puutteet voivat aiheuttaa negatiivisia seurauksia, ja ne voivat johtaa heikkoon suorituskyykyyn koskien sääntelyn ydintehtäviä. Tällöin sääntelyn ydintehtävät eli epätoivotun käyttäytymisen havaitseminen, vastausten ja työkalujen kehittäminen ei-toivotun käyttäytymisen käsittelyä varten, työkalujen käyttöönotto kentällä sekä sääntelyn suorituskyykyyn arviointi ja muokkaaminen eivät toteudu tarkoituksenmukaisella tavalla. Mikäli sääntelyjärjestelmää kritisoidaan epäonnistuneeksi, niin on tarkoituksenmukaista ottaa epäonnistumiselle tarkasteluun jokin sopiva vertailukohde. (Baldwin ym. 2012: 69.)

Havaitsemis- ja tunnistamisongelmista saatetaan monesti syyttää liian vähäistä sääntelyä, joka voi johtua informaationkeruuongelmista koskien riskejä ja riskitekijöitä. Liian vähäisellä sääntelyllä kuitenkin on vain vähän tekemistä kyseessä olevan ongelman kanssa, koska sääntelyn havaitsemispuutteet liittyvät usein standardien ja sääntöjen sisältöön. Liian väljäsisältöinen sääntely voi aiheuttaa sen, että tavoitetta ei saavuteta, ja liian tiukkasisältöinen sääntely taas mahdollisesti sen, että sääntelyn tarkoituksenmukaisuus voi kärsiä. (Baldwin, Cave & Lodge 2012: 69.)

3.2.5. Sääntelyn riskit ja vaikutukset

Toimenpiteillä on aina sekä positiivisia että negatiivisia ulkoisia vaikutuksia. Yhteiskunnassa kaikki ulkoiset vaikutukset ovat vahvasti sidoksissa toisiinsa, jolloin

toiselle positiivinen toimenpide voi olla toiselle osapuolelle hyvin haitallinen. (Harisalo & Miettinen 2004: 89.) Monilla sääntelytoimilla voi olla myös rajat ylittäviä ja kansainvälisiä vaikutuksia. Sääntelytoimien aiheuttamat vaikutukset eivät välttämättä ole merkittäviä yksinkertaisten ongelmien kohdalla, mutta korostuvat eritoten suurten haasteiden kuten ympäristöongelmien tai vastaavien kohdalla. (Lodge & Wegrich 2012: 17.)

Merkitystä on myös sillä, kuinka sääntelyyn reagoidaan ja millaisia yhteiskunnallisia tai muita vaikutuksia sillä on niin pitkällä kuin lyhyellä tähtäimellä. Lähtökohtainen oletus on, että esimerkiksi lakien seuraukset vastaavat odotuksia ja että yksilöt toimivat haluttujen toiveiden mukaan. Kyseinen kaava ei kuitenkaan aina toteudu. Lakien tosiasiallinen noudattaminen korreloi ihmisten niille antaman arvostuksen kanssa, koska on luonnollista noudattaa lakeja, jotka ovat joko itselle ja/tai yhteiskunnalle hyödyllisiä. Tästä johtuen ihmiset voidaan nähdä sääntöpluralisteina. Ihmisillä on pääsääntöisesti kolme eri tapaa reagoida lakeihin, jotka ovat yksilön näkökulmasta epäedullisia, yhteiskunnalle haitallisia tai omia pyrkimyksiä jollain tapaa vaikeuttavia. Ihminen voi hyväksyä lait ja sopeutua niihin, rikkoa lakeja ja ottaa riskejä, tai etsiä muita vaihtoehtoisia keinoja, joiden avulla lakien noudattamiselta voi välttyä ilman negatiivisia seuraamuksia. (Harisalo & Miettinen: 2004: 89.) Lakien noudattamisen kannalta on hyvä tiedostaa, että ihminen voidaan nähdä rationaalisena, oman edun maksimointiin pyrkivänä yksilönä, joka käyttäytyy oman edun maksimoivalla tavalla. (Murphy 2017: 44.)

Valtiovallan tulisi harkita sääntelyvaltuuksien käyttämistä tarkoin, koska myös julkishallinnon aiheuttamilla toimenpiteillä voi olla yritysten tavoin negatiivisia vaikutuksia. Sääntelyvaltuuksien käyttö voi aiheuttaa lisää negatiivisia ulkoisvaikutuksia hyvästä tarkoituksiperästä huolimatta. (Harisalo & Miettinen 2004: 89.)

Riskit ovat läsnä kaikkialla elämässä ja yhteiskunnassa, ja voimme kohdata hyvin erilaisia yhteiskunnallisia ongelmia. Uhkien käsitteellistäminen riskien kautta on yleistä, koska riskilähtöinen lähestymistapa ilmentää nykyaikaisia, ongelmalähtöisiä ja rationaalisia ideoita. Tästä johtuen tulemme useammin tietoisiksi myös siitä, kuinka haavoittuvaisia

voimme yhteisö- tai yksilötasolla olla. Näiden päällekkäisten ajatusmallien kautta voimme ymmärtää kykymme torjua riskejä ja edistää hyvinvointia. Tehokas sääntely nähdään usein tarkoituksenmukaisena keinona torjua nykyaikaisia riskejä. Riskit ja sääntely nivoutuvat monesti yhteen teknisen ja tieteellisen arvioinnin kautta, mutta siihen voidaan yhdistää taloudellisia analyyseja koskien sääntelyn keinoja, määrää ja ajoitusta, jotta havaittu riski tai uhka voidaan laimentaa hyväksyttävälle tasolle. (Haines 2017: 181.)

Sääntelyn ja riskin välinen suhde voidaan nähdä paradoksaalisena, koska esimerkiksi julkisuudessa media saa usein sääntelyn näyttämään tarpeelliselta riskien torjunnan näkökulmasta, mutta toisaalta myös kokonaisuudessaan työläänä, raskaana ja tarpeettomana. Edellä mainittua paradoksaalista asetelmaa voi olla hyödyllistä lähestyä riskinäkökulmasta lisää, koska on tärkeää tiedostaa potentiaaliset riskit ja niiden vaikutukset välttämättömyyteen säännellä lisää tai olla sääntelemättä. Ensisijaisen hyödyllistä on tunnistaa riskien luonne ja lähde, jota seuraa sääntelyn ja riskin suhteen arviointi. (Haines 2017: 183.) Sääntelyn kontekstissa riskiä voidaan havainnollistaa pelkistetyn ideaalityypittelyn avulla, jota tarkastelemme seuraavaksi.

Sääntelyn kontekstissa riskit voidaan jakaa kolmeen pääkategoriaan: 1) suorat riskit, kuten leviävät taudit tai äkilliset ympäristökatastrofit 2) sosiokulttuuriset riskit, jotka uhkaavat ihmisiä ja yhteistä hyvinvointia, kuten ruokapula tai turvallisuuden tunne, ja 3) poliittiset riskit, eli luonteeltaan sellaiset, jotka uhkaavat poliittista legitimitettiä, taloutta ja kapitalistista akkumulaatiota. Jaottelun suhteen tulee kuitenkin olla kriittinen, koska kaikki edellä mainitut riskit ovat tosielämässä kompleksisessä vuorovaikutuksessa keskenään, eivätkä ne esiinny tai ilmene yksinään. Riskien teoreettinen itsenäinen erottelu voi kuitenkin helpottaa sääntelyn tarpeen ymmärtämistä ja sääntelytoimenpiteiden tarkoituksenmukaista keskittämistä yhteen riskiosa-alueeseen, eli sinne, missä toimenpiteillä voidaan saada eniten aikaan. (Haines 2017: 183–185.)

3.3. Modernit sääntelykeinot

Sääntelykeinoilla tarkoitetaan valintoja, joiden avulla valtio (ts. viranomaiset) ohjaa yrityksiä ja yksilöitä kohti paremmin toimivaa yhteiskuntaa. Perinteisesti käytetyn lainsäädännön lisäksi löytyy myös muita vaihtoehtoisia sääntelykeinoja. Useimmiten sääntely perustuu yksittäisten keinojen sijasta erilaisiin sääntelykeinoyhdistelmiin. (Baldwin & Cave 1999: 16; Pakarinen 2012: 45.)

Yhtä tiettyä sääntelykeinoa ei tulisi kuitenkaan asettaa muiden edelle pelkän teoreettisen tarkastelun pohjalta, koska käytännön tasolla jokaisella sääntelykeinolla on tilannekohtaiset vahvuudet ja heikkoudet, ja siitä syystä eri sääntelykeinot sopivat eri tilanteisiin. Eri sääntelykeinoyhdistelmien tarkoituksenmukaisuuden analysointi on kuitenkin käytännössä hyvin haasteellista. Eri sääntelykeinoista voidaan nähdä muodostuvan sääntelykeinojen verkko, koska sääntelykeinot ovat moninaisin tavoin sidoksissa toisiinsa. Esimerkiksi Suomessa eri sääntelyvaihtoehtojen punninta on ollut valitettavan vähäistä. Eri sääntelyvaihtoehtoja ei ole kartoitettu, vaan useimmiten on hyödynnetty vain yksittäisiä sääntelyvaihtoehtoja. (Similä & Kokko 2009: 83; Ahonen 2011: 42; Valtiontalouden tarkastusvirasto 2011: 48–49; Pakarinen 2012: 45.) Seuraavissa osiossa käsittelemme modernin sääntelyteorian kannalta keskeisimpiä sääntely- ja ohjauskeinoja, joita ovat lainsäädännöllinen velvoitesääntely, taloudellinen kannustinsääntely, informaatio-ohjaus, itsesääntely, yhteissääntely ja vapaaehtoisuus. Kansainvälinen sääntely ja sen ulottuvuudet on rajattu tästä osuudesta pois.

3.3.1. Lainsäädännöllinen velvoitesääntely

Lainoppia voidaan luonnehtia eri oikeussääntöjen systematisoinniksi ja tulkinnaksi. Lait on luotu kontrolloimaan eri osapuolten käyttäytymistä, ja viranomaiset puolestaan lähtökohtaisesti valvovat lakien noudattamista. Hyvin toimivan yhteiskunnan kannalta on tärkeää, että ihmiset noudattavat lainsäädäntöä ja tottelevat viranomaismääräyksiä. Lain noudattamisen kannalta voimme jakaa ihmiset kahteen ryhmään: 1) ne, jotka noudattavat lakeja sanktioiden uhalla ja 2) ne, jotka noudattavat lakeja siksi, että se on moraalisesti oikein. (Similä & Kokko 2009: 79; Murphy 2017: 44.)

Lainsäädäntö sääntely- ja ohjauskeinona liittyy pääsääntöisesti tiettyjen vaatimusten asettamiseen, seuraamusten määräämiseen tai asioiden kieltämiseen. Tietyistä asioista kuten veroista säädetään lailla, mutta verotus voidaan luokitella myös taloudellisten ohjauskeinojen ryhmään koskien sääntelykeinoluokittelua. Lainsäädännöllinen sääntely soveltuu sen tyyppisiin tilanteisiin, joissa muutos halutaan saada nopeasti ja varmasti aikaan. Lainsäädännön avulla voidaan kieltää haitallinen toiminta kokonaan, ja sen vuoksi se sopii tärkeiden yhteiskunnallisten uhkien, kuten rikollisuuden, terveysuhkien ja ympäristöongelmien torjuntaan. Lainsäädännön vahvimpia puolia on sen vaikuttavuus, jolloin asetetut tavoitteet voidaan saavuttaa melko suurella todennäköisyydellä. (Pakarinen 2012: 45.)

Lainsäädännöllisellä ohjauksella on myös huonot puolensa. Hyvin toimivien lakien säätäminen on lähtökohtaisesti hankalaa, mikä johtuu osittain tiedon rajallisuudesta, koska eritasoisten yhteiskunnallisten vaikutusten arviointi voi olla hyvin hankalaa. Lisäksi eri intressiryhmien näkemykset vaikuttavat myös lainvalmisteluun. Tämä voi johtaa siihen, että lainsäädäntö palvelee tiettyä erityisryhmää yhteiskunnallisen edun sijaan. Lakien säätäminen on usein myös aikaa vievää ja voi tulla kokonaiskustannuksineen yhteiskunnalle kalliiksi. Poliittisen tason painostus voi johtaa siihen, että säädökset ovat hyvin toimivan sääntelyn näkökulmasta liian tarkkoja ja niitä on liian paljon. (Gunningham & Grabosky 1998: 38–46; Baldwin & Cave 1999: 35–39; Pakarinen 2012: 45.) Lainopin tarjoamat teoreettiset välineet eivät myöskään välttämättä riitä sääntelykeinojen vaikuttavuuden arviointiin, koska lainopilliset kysymyksenasettelut liittyvät lähtökohtaisesti lakien ja niistä ilmenevien normien sisällön selvittämiseen eivätkä siihen, miten sääntely ohjaa yritysten tai yksilöiden käyttäytymistä. (Similä & Kokko 2009: 79.)

Säännösten monimutkaisuus voi aiheuttaa ongelmia, jolloin vallitsevan oikeustilan ymmärtäminen saattaa olla sääntelyn kohteille hankalaa. Säännösten puutteellisuus aiheuttaa helposti lainkiertämistä, eikä epäonnistuneiden säännösten avulla voida välttämättä saavuttaa haluttuja tavoitteita. Säännökset voivat myös rajoittaa haluttua käyttäytymistä tai epäonnistua täysin haitallisen toiminnan rajoittamisessa. Ihmisten toimintaa rajoittava lainsäädäntö kohtaa usein myös kritiikkiä. Lainsäädännöllä on usein

rajoittavia vaikutuksia huolimatta siitä, että se ei olisi tarpeellista tai tarkoituksenmukaista. Lainsäädännön toimivuus nojaa kuitenkin vahvasti täytäntöönpanoon. Lakien valvonta on lähtökohtaisesti mitattuna kallista, eikä lakeja ole helppo korjata tai korvata mikäli ne toimivat huonosti. (Gunningham & Grabosky 1998: 38–46; Baldwin & Cave 1999: 35–39; Morgan & Yeung 2007: 80, 81; Pakarinen 2012: 45.)

Oikeudellinen sääntely voi olla hyvin jäykkää ja kaavamaista, jolloin viranomaisille voi jäädä varsinaista harkinnanvaraa hyvin vähän, ja tämä voi puolestaan hankaloittaa järjestelmän sovittamista erityistilanteita varten. Oikeudellisen sääntelyn mahdollinen monimutkaisuus voi myös aiheuttaa ongelmia, mikäli sillä halutaan puuttua erinäisiin yksityiskohtiin. Mikäli edellä mainittua tavoitetta ei ole, niin oikeudellinen velvoitesääntely saattaa parhaassa tapauksessa olla todella yksinkertaista ja kaavamaista. Edellä mainittua joustavuuden määritelmää ei tässä asiayhteydessä kuitenkaan ole riittävässä määrin yksilöity ja avattu. (Ahonen 2011: 42).

Oikeudellinen sääntely ei välttämättä aina ole paras käytettävissä oleva tai oikea ratkaisukeino vastaamaan tarpeisiin koskien yhteiskunnallista ohjausta. Tämän takia pyrittäessä kohti parempaa sääntelyä on pystyttävä kyseenalaistamaan mahdollisen lainsäädännöllisen ratkaisun todellinen tarpeellisuus, eli voidaanko samaan tavoitteeseen päästä mahdollisesti käyttämällä muita ohjauskeinoja. (Ahonen 2011: 41.) Käytettäessä lainsäädäntöä sääntelykeinona olisi hyvä kiinnittää huomiota sääntelytarkkuuden tasoon, eli kuinka tarkasti määritelmät, kiellot ja käskyt kirjoitetaan lakiin. Sääntelytarkkuuden lisäksi on oleellista mainita oikeudelliset vaihtoehdot. Niillä tarkoitetaan sen tyyppisiä muita valintoja, joita lainsäädännön suhteen tehdään, eli säädetäänkö esimerkiksi erityislaki vai yleislaki, mitkä viranomaiset valtuutetaan valvomaan tiettyä lakia ja millaiset seuraamukset lain rikkomisesta määrätään. (Pakarinen 2012: 45–46.)

3.3.2. Taloudellinen kannustinsääntely

Taloudelliset sääntelyinstrumentit voidaan karkeasti jakaa kolmeen eri luokkaan: 1) laaja-alaiset taloudelliset välineet, kuten tiettyyn toimialaan sovellettavat verot ja muut

kaupalliset luvat, 2) taloudelliset kannustimet, kuten valtion myöntämät tuet, ja 3) taloudellinen oikeudellinen vastuu, jonka pohjalta yritykset voivat joutua taloudelliseen korvausvastuuseen aiheuttamastaan vahingosta. (Gunningham & Sinclair 2017: 140.)

Kannustinsäätely eli taloudellinen ohjaus eri muodoissaan on nostettu esiin muun muassa elinkeinoelämän piirissä vaihtoehtoksi perinteiselle oikeudelliselle velvoitesäätelylle. Esimerkiksi verohelpotukset ja verot voidaan nähdä taloudellisina ohjauskeinoina, joilla kannustetaan toimimaan oikein tai pyritään epätoivotun käyttäytymisen vähentämiseen, vaikka niistä säädetään lailla. Julkiset tuet ovat myös yksi keino kannustaa toimimaan oikein. Verotus taloudellisena ohjauskeinona voidaan tietyiltä osin nähdä rajallisena, koska veroihin perustuvassa sääntelyjärjestelmässä viranomaisilla ei ole kovin paljon yksittäistapauksellista harkintavaltaa verrattuna tukijärjestelmään. Verolait ovat monesti hyvin täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Kaikki verot tai julkiset tuet eivät kuitenkaan varsinaisesti edusta kannustinsäätelyä koska osa sääntelystä, joka vaikuttaa kannustinsäätelyltä voi olla hyvin näennäistä todellisten vaikutusten näkökulmasta tarkasteltuna. (Similä & Kokko 2009: 100; Ahonen 2011: 41.)

Kannustinsäätely ei ole oikeudellisen velvoitesäätelyn tavoin erityisen altis sääntelyloukuille (regulatory capture), koska se ei jätä viranomaisille juurikaan harkinnanvaraa. Asia ei kuitenkaan ole yksiselitteinen, koska kannustinsäätelyn alaan sisältyy myös erilaisia tukia, jotka ovat harkinnanvaraisia ja muun hallinnollisen ohjauksen tavoin vaikutusalttiita sääntelyloukuille. Kannustinsäätelyyn liittyy usein myös sääntelyviiveitä, ja tämän vuoksi sen vaikuttavuus voi olla rajallista. Kannustinsäätely voi lainsäädäntövaiheessa joutua eri eturyhmien vaikuttamisyritysten kohteeksi, mutta todellinen alttius sääntelyloukulle näyttäisi kuitenkin olevan pääsääntöisesti empiirinen kysymys. (Ahonen 2011: 42.)

Kannustinsäätely voidaan nähdä joustavampana ja yksinkertaisempaan vaihtoehtona oikeudelliselle velvoitesäätelylle, jota monesti pidetään monimutkaisena ja joustamattomana. Oikeudellisen velvoitesäätelyn hallinnollinen taakka on myös isompi kannustinsäätelyyn verrattuna. Kannustinsäätely voi edellyttää jonkinasteisia oikeudellisen sääntelyn elementtejä tueksi varmistamaan sosiaalinen legitimaatio ja

sääntelyn tehokkuus. Oikeudellinen sääntely ja kannustinsääntely voidaan nähdä toistensa vastakohtina, mutta pääsääntöisesti ne tukevat toisiaan. (Ahonen 2011: 42.)

Kannustinsääntelyn heikkoutena on, että siihen voi sisältyä ohjauksen kannattavuutta käytännöntasolla merkittävästi heikentäviä elementtejä. Yksi heikkous liittyy kannustinjärjestelmien taustalla olevaan oletukseen siitä, että toimijat ovat rationaalisia. Tämä on paradoksaalista, koska useimmiten nimenomaan toimijoiden välinpitämätön ja irrationaalinen käyttäytyminen ja toiminta johtavat tarpeeseen säännellä. Kannustinsääntelyn ongelmat ovat osittain samoja kuin oikeudellisessa velvoitesääntelyssä, koska tosiasiallisia vaikutuksia tai tavoiteltuja vaikutustasoja voi olla hyvin hankala määritellä ilman merkittävää informaatiomäärää. Mielenkiintoinen tutkimusaineistoon nojaava kriittinen huomio on, että siirtyminen kannustinsääntelyyn ei ole Suomessa vuoteen 2011 asti ainuttakaan kertaa johtanut oikeudellisen velvoitesääntelyn purkutoimenpiteisiin. (Ahonen 2011: 42.)

3.3.3. Informaatio-ohjaus

Informaatio-ohjaus voidaan mieltää tieto- ja koulutuspohjaiseksi ohjausvälineeksi, jonka valikoima on laaja, ja jota voidaan toteuttaa eri tavoin. Se kattaa muun muassa koulutuksen, tiedottamisen, neuvonnan, raportoinnin, palkintojärjestelmät, sertifioinnin ja tietoon liittyvät palvelut. (Gunningham & Grabosky 1998: 60; Similä & Kokko 2009: 104; Gunningham & Sinclair 2017: 141.)

Informaatio-ohjauksessa valtio pyrkii vaikuttamaan yritysten ja yksilöiden käyttäytymiseen tarjoamalla tietoa esimerkiksi harmaasta taloudesta. Tiedon jakaminen voi olla monenlaista, kuten lainsäädäntöä koskevaa, ja siinä voidaan hyödyntää useita eri kanavia, kuten koulutustilaisuuksia tai internetsivuja. Viranomaiset voivat esimerkiksi suositella haluttuja tai toivottuja toimintatapoja avoimesti. Viranomaisilla on mahdollisuus antaa sääntelyn kohteille myös varoituksia tai huomautuksia, eli pehmeitä sanktioita. Informaatio-ohjaus soveltuu erinomaisesti sellaisiin tilanteisiin, joissa ongelmiin puuttuminen oikeudellisten sääntelyn tai lainsäädännöllisten sanktioiden avulla on hankalaa. Informaatio-ohjauksen suurin etu on sen edullisuus, jolloin sekä

sääntelijät että sääntelyn kohteet voivat säästää kuluissa. Informaatio-ohjaukseen saatetaan suhtautua oikeudellista ohjausta myönteisemmin, koska siihen ei liity oikeudelliselle ohjaukselle ominaista pakkoa tai velvoitetta. Tämä voi kannustaa sääntelyn kohteena olevia toimimaan oma-aloitteisesti oikein ja vastuullisemmin. (Gunningham & Grabosky 1998: 60–65; Sorsa 2011: 184–185; Pakarinen 2012: 47.)

Informaatio-ohjauksen olennaisin heikkous on, että se ei suoraan velvoita sääntelyn kohteena olevia minkäänlaisiin toimenpiteisiin, koska informaatio-ohjaus perustuu pääsääntöisesti suostutteluun. Tästä syystä se ei sovellu tilanteisiin, joissa sääntelyn noudattamatta jättämisen riskinä on yhteiskunnallisesti vakavien haittojen mahdollinen realisoituminen. Näennäisestä edullisuudestaan huolimatta informaatio-ohjaus voi tulla kalliiksi, koska se voi viedä viranomaisilta huomattavan paljon resursseja eli työaikaa. Myös yrityksille saattaa aiheutua epävirallisten ratkaisukäytäntöjen ja sääntöjen seuraamisesta rasittavia kustannuksia suhteessa siihen, mitä tulisi lainsäädännön ja oikeuskäytännön aktiivisesta seuraamisesta. Epäformaalit ohjeistot voivat pahimmillaan monimutkaistaa sääntelyä entisestään. Informaatio-ohjauksen tulokset voivat olla epävarmoja, koska pehmeiden sanktioiden ja ohjeiden noudattamisen etukäteinen arviointi on haastavaa. Viestin kulkeminen ja välittyminen sääntelyn kohteilla voi ottaa aikansa, joten informaatio-ohjaus ei toimi myöskään tilanteissa, joissa tähdätään sääntelyn kohteina olevien toiminnan nopeaan muutokseen. (Gunningham & Grabosky 1998: 60–65; Sorsa 2011: 184–185; Pakarinen 2012: 47.)

3.3.4. Itsesääntely

Itsesääntely (self-regulation) on yksi vaihtoehtoisista sääntelykeinoista. Se voidaan mieltää prosessiksi, jossa organisaatio itse sääntelee ja ohjaa jäsentensä käyttäytymistä. Esimerkiksi tietty ammattiryhmä tai elinkeinoala voi kehittää säännöt omalle toiminnalleen. Yleisimmin se käsittää toimialatasoisen organisaation, joka asettaa säännöt ja käytännöt, jotka ohjaavat toimialan yritysten käyttäytymistä. Itsesääntelylle on ominaista, että sille luodaan lisäksi sääntöjen noudattamista tukeva oma valvontajärjestelmä ja mekanismi, jolla riitoja tai erimielisyyksiä voidaan ratkaista ilman viranomaisia. (Sorsa 2009: 1; Pakarinen 2012: 46; Gunningham & Sinclair 2017: 140;

Kokko 2017: 54.) Tietyn toimialan itsesääntely voidaan todellisuudessa mieltää julkishallinnon osallistumisen asteeksi, koska itsesääntelyä on harvoin olemassa ilman minkään tasoista ulkoista vaikuttamista. Itsesääntely voidaan täten mieltää osaksi julkishallinnon toteuttamaa sääntelykokonaisuutta tai -verkostoa, vaikka itsesääntelyä toteutetaan ja toimeenpannaan ilman julkishallintoa. (Gunningham & Sinclair 2017: 140.)

Itsesääntelyn rooli yritystoiminnassa on lainsäädännön määrän kasvun ohessa lisääntynyt. Yksityiset toimijat voivat itsesääntelyn keinoin parantaa muun muassa kaupallista suorituskyykyään, mutta sillä voidaan edistää muitakin laaja-alaisia ja kompleksisia tavoitteita. Itsesääntelyn määritelmä voidaan kokea epämääräiseksi sääntöjen sisällöllisen ulottuvuuden puutteen takia, mutta säännöt liittyvät useimmiten menettelytapoihin, toiminnan laatuun ja sidosryhmäsuhteisiin. Itsesääntelyllä tähdätään parantamaan toimintaa ja laatua joustavasti. (Sorsa 2009: 1–2.) Tutkimuskirjallisuudessa on itsesääntelyn osalta noussut esiin tilanteita, joissa muun muassa yritykset ovat laatineet sääntöjä, mutta niiden valvonta on puolestaan laiminlyöty. (Pakarinen 2012: 46.)

3.3.5. Yhteissääntely

Yhteissääntelyn perusidea on sama kuin itsesääntelyssä, mutta siinä valtuutus sekä sääntöjen antamiselle, että niiden valvonnalle tulee perustua lakiin. Yhteissääntelyssä on mahdollista valtuuttaa viranomainen sääntelyn valvontaan. (Pakarinen 2012: 46.) Yhteissääntelyssä on kyse valtion (ts. viranomaisten) ja yritysten yhteistyöstä, jolloin yrityksille vahvistetaan yhteisymmärryksessä tietyt määritellyt säännöt. Yhteissääntelylle on omaista, että siinä pyritään hyödyntämään itsesääntelystä vastaavia toimijoita ja heidän omaehtoisia toimenpiteitensä täydentävinä elementtinä lainsäätäjän asettamien tavoitteiden ja arvojen saavuttamiseksi. Yhteissääntelyä voidaan kutsua myös valvotuksi tai vahvistetuksi itsesääntelyksi, koska siihen kohdistuu viranomaisten väliintuloa kahdessa mielessä. Ensinnäkin, valtio velvoittaa yrityksiä yhteissääntelyyn. Toisekseen, yritysten laatimat säännöt voidaan panna julkisen koneiston toimesta täytäntöön. Kansallisella tasolla yhteissääntelyssä yhdistyy useimmiten itsesääntely (täydentävänä elementtinä) ja lainsäädäntö, ja sen päätavoitteena on turvata tasavertaisuus ja yhdenmukaisuus. Yhteissääntely konkretisoi subsidiariteettiperiaatetta, koska sääntely

pyritään viemään mahdollisimman lähelle käytännön toimintaa mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti. (Ayres & Braithwaite 1992: 101; Sorsa 2009: 6–7.)

Itsesääntely ja yhteissääntely voivat vähentää tarvetta viranomaisvalvonnalle ja korvata lainsäädäntöä. Yhteissääntelyn osalta tämä kuitenkin käytännössä edellyttää sitä, että valtion ei tulisi sen ansiosta järjestää ylimääräistä valvontaa tai säätää ylimääräisiä lakeja. Tuloksena valtiolle voi syntyä säästöjä, koska sääntelyvastuu jakautuu osittain yksityisille toimijoille. Sääntelyn kohteena olevat voivat itse luoda toiminnalleen parempia sääntöjä ulkopuoliseen sääntelijään nähden, koska niillä voi olla enemmän tietoa toimialan parhaista käytännöistä, ongelmista ja ratkaisutavoista. Merkittävä etu on myös siinä, että sääntelyn kohteilla voi hyvän asiantuntemuksen ansiosta olla paremmat edellytykset valvoa sääntöjen toteutumista. Itsesääntely ja yhteissääntely voivat motivoida sääntelyn kohteita vastuulliseen toimintaan tehokkaammin kuin lainsäädäntö. (Gunningham & Grabosky 1998: 50–55; Baldwin & Cave 1999: 40–41, 125–136; Pakarinen 2012: 46.)

Itsesääntelyn ja yhteissääntelyn merkittävin heikkous liittyy riittävän kunnianhimoisten käytännesääntöjen puutteeseen, koska sääntelyn kohteina olevien intressinä on monesti mahdollisimman matala sääntelyn taso. Myös valvonta voi olla puolueellista. Pahimmassa tapauksessa itsesääntelyä tai yhteissääntelyä saatetaan käyttää koko toimialalla täysin perusteettomana markkinointikeinona. Riskinä on ajautua kartellinomaiseen tilanteeseen, minkä lisäksi kilpailu voi vääristyä ja hinnat nousta. Sääntelyyn sitoutuminen voi olla myös heikkoa, mikäli toimialan toimijat yhdessä muodostavat liian heterogeenisen ryhmän. Itsesääntely ja yhteissääntely saattavat kärsiä myös uskottavuusongelmista suhteessa lainsäädäntöön. (Gunningham & Grabosky 1998: 50–55; Baldwin & Cave 1999: 40–41, 125–136; Pakarinen 2012: 46.)

Vaikka sääntelyn kohteet kuten yritykset voivat säännellä omaa toimintaansa monin tavoin, voi omatoiminen sääntely pahimmassa tapauksessa olla epäsystemaattista, tehotonta ja tosiasialliselta luonteeltaan sellaista, joka ei täytä yhteiskunnan tai lainsäätäjän yritysten toiminnalle kohdistamia odotuksia. (Parker 2007: 2.) Yritysten päätehtävänä on voiton tuottaminen omistajille, joten on luonnollista, että taloudelliset intressit ohjaavat liiketoimintaa. Yritysten toimintaympäristössä on tapahtunut paljon

muutosta, ja nykyisin yritystoiminnassa on aikaisempiin vuosikymmeniin verraten otettava korostetummin huomioon yhteiskunnan muutokset ja sidosryhmien arvot sekä oikeudellinen sääntely. (Sorsa 2009: 4.) Muutos voi olla merkittävä myös harmaan talouden torjuntaan liittyvän sääntelyn kannalta.

3.3.6. Vapaaehtoisuus

Toisin kuin itsesääntely, johon liittyy toimialatasoista omaa valvontaa, vapaaehtoisuus perustuu yksittäisiin yrityksiin, jotka ovat valmiita toimimaan yksipuolisesti oikein. Yleisellä tasolla vapaaehtoisuus kattaa yritysten ja viranomaisten väliset vapaaehtoiset sopimukset, joten toiminta ei perustu pakkoon tai velvoitteisiin. Sääntelyn pohjautuminen vapaaehtoisuuteen ei kuitenkaan tarkoita sitä, että julkishallinto vetäytyisi yksinomaan passiiviseen rooliin, sillä vapaaehtoisuutta voidaan aktivoida ja toimeenpanna esimerkiksi viranomaisten aloitteesta, ja viranomaiset voivat toimia ohjaavassa mielessä koordinaattorina. Vapaaehtoisuudessa toiminnan kannustimina toimivat seuraamusten sijasta viranomaisten ja yritysten väliset yhteiset intressit, kuten esimerkiksi harmaan talouden toimiva torjunta. (Similä & Kokko 2009: 123; Gunningham & Sinclair 2017: 140.)

3.4. Responsiivinen älykäs sääntely

Responsiivisen älykkään sääntelyn (responsive smart regulation) teoria juontaa juurensa Ian Ayresin ja John Braithwaiten responsiivisen sääntelyn sekä Neil Gunninghamin ja Peter Graboskyn älykkään sääntelyn teorioihin. Responsiivisen älykkään sääntelyn konseptissa keskeisenä ideana on suosia sääntelyssä ns. responsiivista eli reagoivaa lähestymistapaa sekä korvata ja täydentää lainsäädäntöä kasvavissa määrin pehmeillä sääntelykeinoilla ja eri sääntelykeinojen yhdistelmillä. Teoriayhdistelmän ensimmäisenä kulmakivenä on, että sääntelijöiden tulisi ensisijaisesti pyrkiä käyttämään mahdollisimman kevyitä sääntelykeinoja ja vasta tarpeen vaatiessa pyrkiä käyttämään keinoja, jotka ovat enemmän interventionistisia. (Ayres & Braithwaite 1995: 38–40; Pakarinen 2012: 16, 48; Eccles & Pointing 2013: 72.) Toisena kulmakivenä on pyrkiä

hyödyntämään sääntelyssä julkishallinnon lisäksi myös yrityksiä ja kolmansia osapuolia sekä löytämään menettelyvaihtoehtoja, jotka ovat vaikuttavampia kuin pelkkä perinteinen lainsäädännöllinen sääntely ja ulottuvat vaikutusalueeltaan sitä pidemmälle. Konseptin juuret ovat sääntelyn purkamisen, riskianalyysin ja mahdollisimman matalakustanteisen sääntelyn toimintaperiaatteissa. (Eccles & Pointing 2013: 72.)

Responsiivisen älykkään sääntelyn toimeenpanoa ja strategiaa kuvataan sääntelypyramidien avulla. Sääntelypyramidit havainnollistavat sääntelijöitä sekä erilaiset sääntelykeinot ja strategiat niin ikään jatkumona. Sääntelykeinopyramidi on strategiapyramidista poiketen kolmiulotteinen, ja pyramidin kukin sivu kuvaa eri sääntelijää (valtio, yritykset, kolmannen sektorin toimijat). Sääntelyn toimeenpano on mahdollista kunkin pyramidin sivun eli sääntelijän toimesta. (Ayres & Braithwaite 1995: 38–40; Pakarinen 2012: 48; Gunningham & Sinclair 2017: 135–137.)

Teoriayhdistelmä soveltaa innovatiivisia, joustavia ja kekseliäitä yhteiskunnallisen ohjauksen muotoja, ja sen ideoita voidaan soveltaa julkishallintoon, yrityksiin tai kolmansiin osapuoliin. Konsepti sisältää muun muassa yhteissääntelyä ja itsesääntelyä, käyttäen kaupallista etua, intressiä ja kansalaisjärjestöjä ns. sääntelykorvikkeina, kehittäen jatkuvasti tehokkaampia ja vaikuttavampia tavanomaisia suoran julkishallinnon sääntelymuotoja. Useimmissa tapauksissa useiden ohjauskeinojen käyttö yksittäisen keinon sijaan yhdessä laajemman sääntelytoimijoiden joukon kanssa voi johtaa parempaan ja laadukkaampaan sääntelyyn. Sellaisenaan se toteuttaa täydentäviä osallistujien ja välineiden yhdistelmiä, jotka on räätälöity täyttämään tiettyjen erityiskysymysten vaatimukset. (Gunningham & Sinclair 2017: 133.)

Tavoitteena on verkottunut hallintorakenne, joka edellyttää kumppanuuksien rakentamista ja resurssien delegoimista. Osa sääntelykapasiteetista voidaan siirtää verkon kautta voimakkailta sidosryhmiltä heikoille sidosryhmille, jolloin heikot sidosryhmät voivat valjastaa enemmän resursseja käyttöönsä ja löytää uudenlaisia mahdollisuuksia verkoston myötä. Konseptia voidaan hyödyntää vain yhteisöissä, joissa on vahvat markkinat ja julkiset instituutiot sekä vahva kansalaisyhteiskunta, koska kukin vahva segmentti voi vahvistaa myös muita instituutioita. Konsepti voidaan nähdä

demokraattisena ihanteena, jossa kohtaavat deliberatiivisen demokratian ja vahvistuvan oikeudenmukaisuuden käsitteet. Keskiössä on perinteisten valtiollisten sääntelytehtävien siirtäminen muille osapuolille, kuten yrityksille ja kolmannen sektorin toimijoille. Tärkeää on kuitenkin säilyttää eheä tasapaino eri sääntelijöiden välillä. Verkoston vahvuuksien vuoksi eri sääntelijät voivat parantaa mahdollista sääntelypotentiaaliaan verkoston kautta. (Tulaeva 2015: 20–21.)

Teoriayhdistelmän tavoitteet ja toimintamalli voidaan nähdä hyvin kunnianhimoisena, mutta sen sisältämät responsiiviset ja älykkäät ominaisuudet pohjautuvat juuri sen monipuolisuuteen ja joustavuuteen, joita ei yksittäisissä sääntelykeinoissa tai muutoin kapea-alaisissa lähestymistavoissa lähtökohtaisesti ole. (Eccles & Pointing 2013: 72.) Yksi konseptin merkittävistä innovaatioista on ollut korostaa sitä, että toimiva sääntely edellyttää valtionhallinnon lisäksi myös muiden sääntelyelinten hyödyntämistä (Baldwin ym. 2012: 3). Sääntelyä on perinteisesti pidetty kaksitahoisena prosessina, johon kuuluu julkishallinto sääntelijänä, ja yritykset tai kansalaiset säänneltyinä kokonaisuuksina. Kuitenkin merkittävä osa empiirisestä tutkimuksesta osoittaa, että on olemassa lukuisia sääntelymuotoja, ja lukuisat eri toimijat puolestaan vaikuttavat säänneltyjen ryhmien toimintaan monilla hienovaraisilla tavoilla. Julkisen yhteiskunnallisen ohjauksen epäviralliset mekanismit voivat osoittautua jopa muodollisia mekanismeja tärkeämmiksi. Näin ollen responsiivisen älykkään sääntelyn näkökulmasta katsottuna huomiota tulisi keskittää sääntelyn laajempien vaikutusten ja vuorovaikutusten arviointiin. (Gunningham & Sinclair 2017: 133–134.)

Teoria ei poissulje perinteistä oikeudellista velvoitesääntelyä, koska pehmeän sääntelyn tueksi tarvitaan monesti myös lainsäädäntöä. Teoria kuitenkin korostaa erilaisia sääntelykeinoyhdistelmiä, koska kaikilla yksittäisillä sääntelykeinoilla on vahvuuksia ja heikkouksia. (Gunningham & Grabosky 1998: 397; Pakarinen 2012: 48.) Seuraavaksi tarkastelemme sääntelyn suunnitteluperiaatteita, jotka ovat teorian kannalta olennaisia.

3.4.1. Sääntelyn suunnitteluperiaatteet

Responsiivisen älykkään sääntelyn ytimessä on joukko sääntelyn suunnitteluperiaatteita, joiden pohjalta päättäjät voivat hyödyntää useita tunnistamattomia strategioita, tekniikoita ja mahdollisuuksia saavuttaakseen vaikuttavia ja tehokkaita käytäntöjä sekä menettelytapoja. (Gunningham & Sinclair 2017: 134.) Ensimmäisenä periaatteena on suosia laaja-alaisia ja toisiaan täydentäviä instrumenttiyhdistelmiä, mutta välttää noutopöytäilyä, koska kaikkia käytettävissä olevia sääntelyinstrumentteja ei tarvitse lähtökohtaisesti käyttää. Tarkoituksenmukaista on käyttää vain se määrä sääntelyinstrumentteja, mitä tarvitaan halutun tuloksen saavuttamiseksi. (Gunningham & Sinclair 2017: 134.)

Toisena periaatteena on suosia ensisijaisesti mahdollisimman lieviä eli vähemmän väliin tulevia sääntelykeinoja. Sääntelyn väliintuloasteen mittarina voidaan käyttää ulkoa asetetun määräyksen muotoa ja tasoa sekä ulkoa tulevan velvollisuuksien täyttämistä koskevan painostuksen määrää. Ankarammat eli enemmän väliin tulevat interventionistiset sääntelykeinot eivät välttämättä täytä poliittisen hyväksynnän ja tuloksellisuuden vaatimuksia. Lisäksi ankarat sääntelykeinot voivat olla joustamattomia ja kustannustehottomia, koska ne saattavat toimiakseen hyvin edellyttää merkittäviä resursseja valvontaan. Esimerkiksi lainsäädännöllinen velvoitesääntely, joka luokitellaan interventionistiseksi sääntelykeinoksi, saattaa lisätä sääntelyn kokonaiskustannuksia kohdistumalla turhaan myös yrityksiin, jotka voisivat toimia oikein ilman vahvaa väliintuloa. Vapaaehtoisuudella voidaan nähdä olevan positiivisempi vaikutus sääntelyn responsiivisuuteen kuin pakolla, sillä sääntelyn kohteet saattavat suhtautua ankaraan sääntelyyn kielteisesti, jos se koetaan esimerkiksi turhaksi tai epäoikeudenmukaiseksi. (Gunningham & Grabosky 1998: 398; Gunningham & Sinclair 2017: 134.)

Kolmantena periaatteena on hyödyntää toimeenpanopyramidin etuja ja lisääntyvää intensiteettiä vain tarpeen tullen saavuttaakseen tietty asetettu tavoite. Käytännössä tämä tarkoittaa, että nousee toimeenpanopyramidissa ylöspäin vain tarvittaessa. Täten on mahdollisuus parantaa sääntelyn responsiivisuutta, lisätä haluttujen tulosten luotettavuutta instrumenttien jatkuvuuden avulla ja saada aikaisia varoitusmerkkejä

sääntelyinstrumenttien epäonnistumisesta ns. triggereiden avulla. (Gunningham & Sinclair 2017: 135.) Sääntelyinstrumenttien vaikutukset voivat olla hyvin yksilöllisiä, jolloin tietyn instrumentin käyttäminen ei välttämättä vaikuta kuin vain tiettyyn toimijaan. Ongelma saattaa täten edellyttää monipuolisempaa osallistujajoukkoa ja monenkirjavan instrumenttiyhdistelmän käyttöä. (Gunningham & Grabosky 1998: 395.)

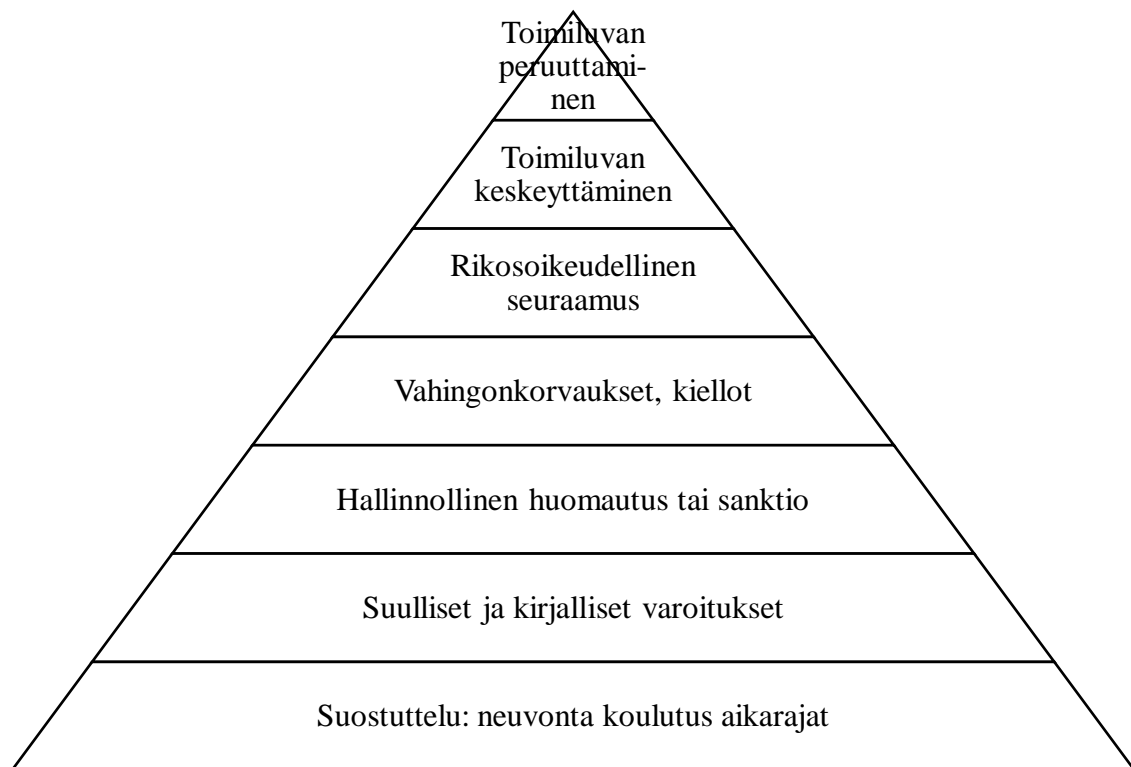
Neljäntenä periaatteena on kaupallisten ja ei-kaupallisten osapuolien valtuuttaminen toimimaan sääntelykorvikkeina. Näin voidaan saavuttaa parempia tuloksia pienemmillä kustannuksilla, mutta samalla vapautetaan sääntelyresursseja, jotka voidaan sijoittaa tai ohjata uudelleen tilanteissa, joissa ei ole mahdollisuutta julkishallinnon suoralle väliintulolle. (Gunningham & Sinclair 2017: 135.) Yritysten ja kolmannen sektorin toimijoiden voidaan katsoa tuovan parhaassa tapauksessa merkittävää lisäarvoa sääntelyyn kokonaisuudessaan, huolimatta eräänlaisesta arvostuksen puutteesta. Esimerkiksi tiettyjä lainsäädännöllisiä puutteita voidaan täydentää osallistamalla yrityksiä ja kolmannen sektorin toimijoita mukaan osaksi sääntelykokonaisuutta. Korvaavien sääntelijöiden toteuttama sijaissääntely voi olla resurssien ja hyväksyttävyyden puolesta jopa parempaa kuin julkishallinnollinen sääntely. (Gunningham & Grabosky 1998: 408.)

Viidentenä periaatteena on win-win -mahdollisuuksien maksimointi laajentamalla rajoja, joiden sisällä tällaiset mahdollisuudet ovat mahdollisia, ja kannustamalla yrityksiä menemään oma-aloitteisesti lakisääteisen sääntelyn minimitasoa pidemmälle. (Gunningham & Sinclair 2017: 135.)

3.4.2. Responsiivisen älykkään sääntelyn toimeenpano

Responsiivisen älykkään sääntelyn toimeenpanoa voidaan havainnollistaa kolmiulotteisen sääntelykeinopyramidin käsitteellä. Pyramidissa eri sääntelykeinot on esitetty jatkumona, jolloin alhaalla on kaikkein lievimmät ja ylhäällä tiukimmat sääntelykeinot. Pyramidin alaosassa on kattava itsesääntelyn alue, keskellä kapea-alaisempi yhteisääntelyn alue ja yläosassa lainsäädännön eri asteet. Pyramidissa huippu on kapeampi, koska ankarimpia keinoja käytetään vähemmän. Pyramidin kolme eri sivua

kuvaavat kolmea eri sääntelijää: valtiota sääntelijänä, yrityksiä itsesääntelijöinä ja kolmannen sektorin toimijoita sääntelykorvikkeina. Kaikilla kolmella sääntelijällä tulisi olla mahdollisuus nousta pyramidilla ylöspäin, eli edetä lievemmästä sääntelystä kohti ankarampaa sääntelyä. (Ayres & Braithwaite 1992: 38-40; Gunningham & Grabosky 1998: 398; Pakarinen 2012: 48.) Sääntelypyramidin avulla voidaan erityisesti havainnollistaa eri sääntely- ja ohjauskeinojen käyttämisen ensisijaisuutta. Eri sääntelykeinojen käytön tulisi lähtökohtaisesti edetä pyramidissa alhaalta ylös, eli lievemmästä kohti interventionistisempia sääntelykeinoja, jolloin sääntelyn vaikuttavuus kasvaa yhdessä interventioasteen nousemisen kanssa. Sääntelyn tasoa on mahdollista kasvattaa erikseen pyramidin kunkin sivun eli sääntelijän kautta. (Borgström 2011: 141; Pakarinen 2012: 48; Gunningham & Sinclair 2017: 135–136.) Pyramidi on kuvion puutteesta huolimatta kolmiulotteinen.



Kuvio 2. Responsiivisen älykkään sääntelyn sääntelykeinopyramidi (Ayres & Braithwaite 1992: 35–38; Gunningham & Sinclair 2017: 136; Kokko 2017: 264).

Sääntelykeinopyramidin osalta on hyvä huomioida, että sääntelyn tasot eivät ole tyhjentäviä vaan suuntaa antavia. Pyramidissa on havainnollistettuna sääntelylliset seuraamukset yksittäisen toimijan eli tässä tapauksessa yrityksen kannalta. Responsiivisen älykkään sääntelyn responsiivisuus nivoutuu dogmiin, jonka pohjalta sääntelyn vaatimusten täyttyminen on todennäköisempää silloin, kun sääntelijä hyödyntää sääntelyn toimeenpanossa sääntelykeinopyramidia. Teoriayhdistelmän älykkyys nivoutuu puolestaan siihen, että sääntelyä voidaan toteuttaa valtion lisäksi myös muiden toimijoiden (yritykset, kolmannet osapuolet) toimesta. Kolmiulotteisen pyramidin eri sivut eli sääntelijät ovat kuvattuina alla. (Baldwin ym. 2012: 259, 266.)



Kuvio 3. Sääntelykeinopyramidin kolme sivua (Gunningham & Grabosky 1998: 398; Kokko 2017: 265).

Seuraavaksi tarkastelemme responsiivisen sääntelyn kolmea eri näkökulmaa, jotka kuvastavat edellä havainnollistettujen sääntelijöiden potentiaalisia sääntelykeinoja. Sääntelyn kolme näkökulmaa kuvaavat eri sääntelijöiden mahdollisen sääntelyn sisältöä mukaillen sääntelykeinopyramidin interventiotasoja alhaalta ylös. Taulukko ei ole tyhjentävä, mutta voi antaa hyvää perspektiiviä ymmärtääkseen eri sääntelijöiden sääntelymahdollisuuksia.

Taulukko 1. Responsiivisen älykkään sääntelyn kolme näkökulmaa (Baldwin, Cave & Lodge 2012: 266).

Valtio sääntelijänä	Yritykset itsesääntelijöinä	Kolmannet osapuolet sääntelykorvikkeina
Diskvalifikointi	Diskvalifikointi	Erottaminen/irtisanominen
Rikosoikeudelliset seuraamukset	Sanktiot	Kurinpitomenettely
Hallinnolliset seuraamukset	Varoitukset	Tarjoukset
Varoitukset	Opastus	Arvioinnit
Suostuttelu	Koulutus	Kannustimet
Koulutus	Neuvonta	Harjoitteluohjaus
Neuvonta	–	Neuvonta

Sääntelykeinopyramidin alin taso on juurrutettu demokraattisen pohdiskelun ympärille ja ankkuroituu peruslähdekohtaiseen tilanteeseen, että vahinkoa tehdään ja että vahinko on lopetettava. Havaittuun vahinkoon puuttuminen puolestaan edellyttää sääntelyllisiä toimenpiteitä. Koska haitat ja syntyvät ja heikkenevät ajan myötä, sääntelytoimien perustana on aina avoimuus demokraattiselle kritiikille. Tästä syystä pyramidin perusta kunnioittaa vuoropuhelua sekä yhteisön että niiden kanssa, jotka eivät noudata lainsäädännöllisiä vaatimuksia. Kuunteleminen on kuitenkin läsnä kaikilla pyramidin tasoilla, ja sääntelyviranomaisten tulisi olla erityisen avoimia oppimaan sääntelynsä vaikutuksista. Kuuntelemista tukevat sääntelyn perusteleva, neuvojen antaminen ja etsiminen sekä suostuttelu. Pyramidin alimmalla tasolla sääntelyn kohtuullisuutta tai oikeudenmukaisuutta voidaan parantaa ja tunnistaa paremmin. Nämä prosessit antavat sääntelytoimille julkista legitimitettä oikeudellisen legitimitetin sijaan. (Ivec & Braithwaite 2015: 6.)

Jos lain tai sääntöjen rikkomuksiin liittyvät ongelmat eivät ratkea pyramidin alimmalla tasolla ja havaitut haitat jatkuvat, niin sääntelytoimia tehostetaan nousemalla pyramidia vertikaalisesti ylöspäin. Täytäntöönpanopaineet asetetaan pyramidin keskitasolle, jossa seuraamukset vaihtelevat lievista hallinnollisista sanktioista ankarampiin seuraamuksiin, mikä voi lisätä paineita noudattaa sääntöjä. Pyramidin yläosassa on kaikkein raskaimmat väliintulon sääntelymetodit. (Ivec & Braithwaite 2015: 6.)

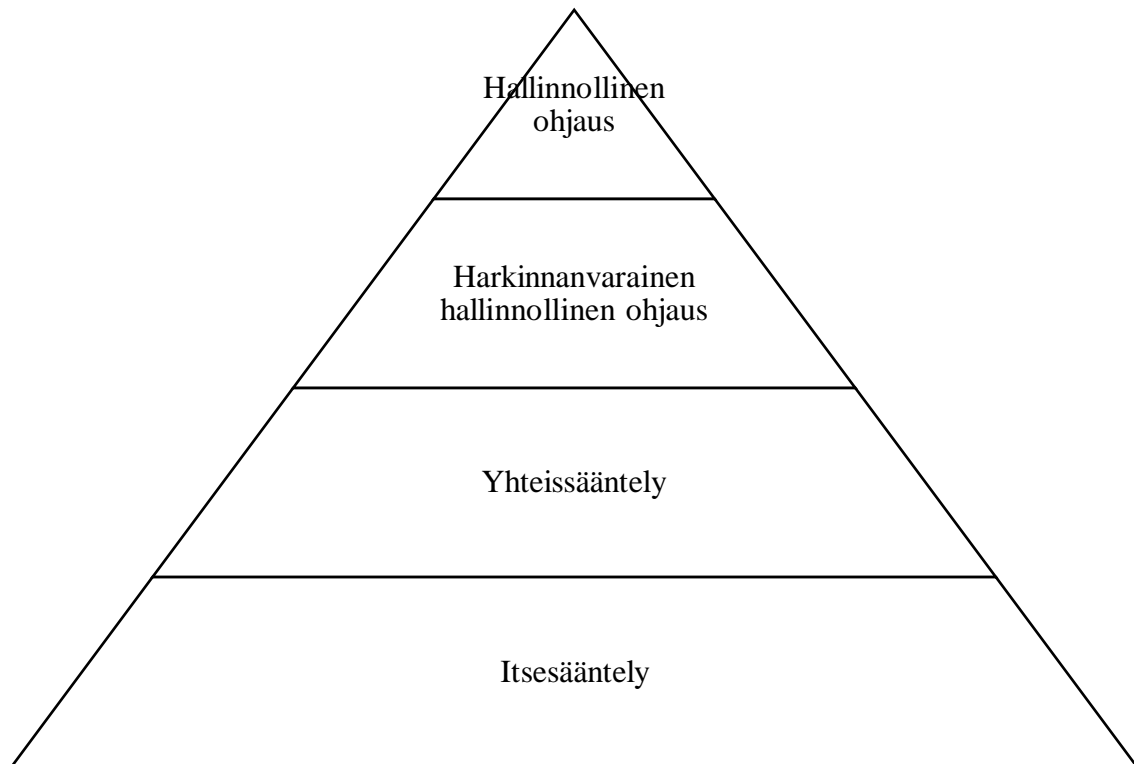
Responsiivisen älykkään sääntelyn lähtökohdista sääntelyviranomaisten tulisi pääsääntöisesti keskittyä suurimmaksi osaksi pyramidin alaosaan, ja allokoida toimintansa sinne, koska pyramidin alaosassa voidaan parhaiten vaikuttaa sääntelyn kohteiden käyttäytymiseen ja toimintaan. Viranomaisten tulisi nousta pyramidissa ylöspäin sääntelytoimien ankarampiin muotoihin vain, jos se on ehdottoman välttämätöntä. Joskus pyramidin pohjan ensisijaisuus pitää ohittaa ongelman akuutin vakavuuden takia esimerkiksi tilanteissa, joissa yritys laiminlyö vakavasti työsuojelullisia velvoitteitaan tai jos yritys päästää myrkyllisiä jätteitä luontoon, jotta ongelmaan pystytään puuttumaan mahdollisimman nopeasti. Tällöin suora ankarampi puuttuminen on perusteltua, koska sillä saavutetaan sääntelyllinen tavoite tehokkaammin. (Ivec & Braithwaite 2015: 6–7.) Mikäli sääntelyä lähestytään prosessina, joka reagoi kulttuuriin, säänneltävien käyttäytymiseen ja sääntelyn kontekstiin, niin vähemmän interventionistiset toimintatavat todennäköisesti riittävät useimmissa tapauksissa vahingon eli sääntelyongelman torjumiseksi. Tilanteesta ja ongelman vakavuudesta riippuen tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että porkkanaa tulisi lähtökohtaisesti tarjota ennen keppiä. (Ivec & Braithwaite 2015: 7.)

Toimeenpanopyramidilla on kaksi keskeistä viestiä. Ensinnäkin, suurin osa tapauksista voidaan ratkaista pyramidin alaosassa, koska suostuttelu ja varoitukset todennäköisesti ovat riittäviä toimenpiteitä. Toisekseen, sääntelykeinojen ankaruus eskaloituu ylöspäin mentäessä. Sääntelyn kohteille tämä tarkoittaa käytännössä, että he voivat joutua julkisen häpeän kohteeksi, jolloin heiltä voidaan evätä tukia ja kannustimia, tai toiminta voidaan räikeimmissä tapauksissa lopettaa kokonaan. (Lodge & Wegrich 2012: 81.) Toimeenpanopyramidia varten on olemassa myös joukko toimivuusperiaatteita, joita tarkastelemme lyhyesti seuraavaksi.

Taulukko 2. Sääntelykeinopyramidin toimivuusperiaatteet (Braithwaite 2011: 476; Ivec & Braithwaite 2015: 8).

Sääntelykeinopyramidin toimivuusperiaatteet
1. Ajattele asiayhteydessä
2. Kuuntele aktiivisesti
3. Lähesty vastahakoisia osapuolia reilulla tavalla
4. Kiitä niitä, jotka osoittavat sitoutumista
5. Viesti, että haluat saavuttaa tuloksia tuen ja koulutuksen kautta
6. Varoita mahdollisista seuraamuksista, joita käytetään vain tarpeen vaatiessa
7. Osallista kumppaneita ja hyödynnä sääntelyverkostoa siirtyessä pyramidissa ylös
8. Anna aktiivisesti vastuuta
9. Opi ja arvioi, kuinka hyvin ja millä kustannuksilla tuloksia saavutetaan, viesti niistä

Yksittäisiä toimijoita koskevan sääntelykeinopyramidin lisäksi on olemassa perustavanlaatuisempi sääntelystrategioiden toimialat kattava pyramidi, jota tarkastelemme seuraavaksi. Strategiapyramidi on suunniteltu sovellettavaksi koko toimialaan, kuten esimerkiksi rakennusalaan tai kuljetusalaan. (Ayres & Braithwaite 1992: 38.) Strategiapyramidi syventää sääntelykeinopyramidin perspektiiviä sääntelyn kokonaistoimeenpanoon ja soveltamiseen.



Kuvio 4. Sääntelystrategioiden toimialat kattava pyramidi (Ayres & Braithwaite 1992: 38–40).

Yksittäisistä sääntelykeinoista huolimatta valtio voi hyvin todennäköisesti saavuttaa tietyt asetetut sääntelytavoitteet kommunikoimalla tietyn toimialan kanssa aktiivisesti sekä toteuttamalla ensisijaisesti itsesääntelystrategiaa. Hyvin toimivan itsesääntelyn voidaan nähdä olevan vähiten säänneltävää toimialaa ja veronmaksajia rasittava menettelytapa, jossa harkintavalta ja vastuu tavoitteiden saavuttamisesta jää toimialalle itselleen. Tällöin voidaan päästä optimaaliseen tilanteeseen, joka edistää tavoitteiden saavuttamista kustannustehokkaasti. Mutta koska itsesääntely saattaa houkuttaa toimialaa hyödyntämään sitä ei-optimaalisella tavalla sääntelyllisiin tavoitteisiin nähden, on valtion eli viranomaisten viestittävä mahdollisuudesta edetä tarvittaessa interventionistisempaan strategiaan, eli pyramidissa ylös, mikäli itsesääntely ei toimi. (Ayres & Braithwaite 1992: 38.)

Pyramidin toimivuuden logiikka piilee siinä, että sääntelystrategia etenee vain yhteen suuntaan (alhaalta ylös), jolloin tietyn pisteen ylittämisen kynnyks voi olla suuri ankaramman intervention pelotevaikutuksen takia. Strategiapyramidissa eteneminen luo valtiolle enemmän kapasiteettia toimeenpanna sääntelyä ja varmistua sääntelyn noudattamisesta, mutta toisaalta joustamattoman sääntelyn kustannuksella. Selkeä viestintä ennen pyramidia mukailevia interventio-toimenpiteitä voi luoda kannustimia sekä toimialoille että sääntelyviranomaisille säännellä lähtökohtaisesti mahdollisimman alhaisella tasolla. Teorian kannalta keskeistä on sääntelyn kanavoiminen lähtökohtaisesti molempien pyramidien mahdollisimman alhaisille tasoille. Lähtökohtaisesti vähemmän interventionistinen sääntely yhdessä sääntelytoimenpiteiden kiristämisen potentiaalin kanssa voi edistää sääntelyilmapiiriä, jossa sääntely nähdään mielekkäänä eikä negatiivisena. Vastakohtana on päinvastainen tilanne, jossa valtio asettuu suoraan vastakkaiseen asemaan säänneltäviin nähden. (Ayres & Braithwaite 1992: 38–39.) Sääntelyvaatimusten rationaalisuutta sekä yhteiskuntavastuuta edistävää yrityskulttuuria rakentavia tekijöitä tulisi optimoida sääntelyllä, joka on yhteistyöhaluista, joustavaa ja jämäkkää (Ayres & Braithwaite 1992: 51).

3.4.3. Sääntelykeinoyhdistelmien käyttö

Sääntelykeinoja on niiden luokittelusta tai vaikutuksista huolimatta osattava käyttää oikein. Tiettyä asetettua tavoitetta tai kohdetta voidaan säännellä usean instrumentin avulla, ja eri sääntelykeinot voivat tukea toisiaan. (Gunningham & Grabosky 1998: 376.) Responsiivinen älykäs sääntely korostaa eri sääntelykeinoyhdistelmien ja osapuolien hyödyntämisen tärkeyttä, koska ne kompensoivat erillisiä ja heikkoja käytäntöjä. Kaikki keinoyhdistelmät eivät kuitenkaan täydennä toinen toisiaan. Jotkut voivat olla yhdessä haitallisia, ja tulokset riippuvat valtaosin niistä ainutlaatuisista tilanteista, joihin yhdistelmiä sovelletaan. Kysymykseen siitä, mitkä yhdistelmät ovat toisiaan täydentäviä ja mitkä haitallisia on vaikea löytää tyhjentävää vastausta. Kaikkien keinoyhdistelmien vaikutusten tutkiminen on hankalaa ja epäkäytännöllistä. Sen sijaan on kuitenkin mahdollista saada katsaus eri sääntelykeinojen väliseen vuorovaikutukseen herättääkseen päätöksentekijöitä ja muita toimijoita toimivien käytäntöjen yhdistelmiin. (Gunningham & Sinclair 2017: 139.)

Yksi tapa välttää mahdollisesti sopimattomia eri sääntelyinstrumenttiyhdistelmiä on ketjuttaa tai jaksottaa yksittäisten instrumenttien käyttöönottoa. Tiettyjä instrumentteja voidaan pitää varalla, jolloin ne voidaan valjastaa käyttöön tarvittaessa, jos esimerkiksi muut käytetyt instrumentit eivät täytä ennalta asetettuja vertailuarvoja tai tavoitteita. Yksi ketjuttamisen tyyppi on valjastaa käyttöön täysin uusi instrumenttikategoria, kun toiset ovat epäonnistuneet. Toinen tapa on, kun jonkin instrumentin täytäntöönpanokomponenttia hyödynnetään täydentämään jonkin toisen puutteita. Ketjuttaminen voi loogisella tavalla edistää sääntelyn interventiotasojen etenemistä. Näin ollen voidaan saada aikaan merkittävää hyötyä muutoin toimintahäiriöisistä instrumenttiyhdistelmistä, ja yhdistelmien luotettavuutta osana kokonaisprosessia voidaan parantaa. (Gunningham & Sinclair 2017: 143.)

3.4.4. Responsiivinen älykäs sääntely käytännössä

Sääntelykeinopyramidia mukaileva responsiivinen lähestymistapa on kohdannut ylistyksestä huolimatta myös kritiikkiä. Joissain tilanteissa askel askeleelta toimintatapa ei välttämättä ole paras mahdollinen, koska tilanteen vakavuus saattaa edellyttää suoraan ylemmille tasoille nousemista. Kyseeseen voi tulla esimerkiksi vaara, joka vaatii välitöntä puuttumista. Toisekseen, joissain tapauksissa sääntelyvastetta voi olla tarkoituksenmukaista laskea esimerkiksi tilanteissa, joissa säänneltävä osapuoli muuttaa toimintatapojaan ja käyttäytymistään. Siirtyminen pyramidissa alas ei puolestaan ole helppoa, koska se voi vaikuttaa sääntelijöiden ja säänneltävien välisiin suhteisiin, etenkin, kun sääntelykeinopyramidin toimivuuden logiikka piilee keinojen potentiaalisessa eskaloitumisessa ylös. Kolmanneksi, iteratiivisesti etenevä strategia ei toimi kaikissa tilanteissa. Sääntelykeinopyramidin pohjalla piilee oletus siitä, että säänneltävät reagoivat tavalla tai toisella pyramidin mukaisiin toimenpiteisiin. Yritysten käyttäytymistä ei kuitenkaan ohjaa pääsääntöisesti sääntelypaine vaan kilpailu ja alalla vallitseva yrityskulttuuri. Neljänneksi, sääntelyn reagoiva lähestymistapa edellyttää sääntelijän ja säänneltävän välistä hyvää suhdetta sekä selkeää viestintää. Toimiakseen se voi edellyttää sääntely-yhteisön luomista, jolloin sääntelijät ja säänneltävät ymmärtävät sovellettavan sääntelystrategian ja ovat responsiivisia toisilleen. (Baldwin ym. 2012: 260–262.)

Myös sääntelyn älykkäät ominaisuudet ovat kohdanneet kritiikkiä. Sääntelyverkostojen luominen ja prosessien koordinointi kolmen eri sääntelijän kesken voi osoittautua käytännössä haasteelliseksi. Problematiikan hallinnan kannalta keskeisiksi asioiksi nousevat erityisesti tietojohdaminen, viestintä eri sääntelijöiden välillä, aika- ja resurssirajat sekä poliittiset erot eri institutionaalisten toimijoiden välillä. Sääntelykeinopyramidia mukailevan sääntelyvasteen eskaloiminen voi osoittautua haasteelliseksi, mutta sääntelyn arvioimisen problematiikka voi korostua entisestään, kun kyseessä ovat monimutkaiset strategioiden ja toimijoiden yhdistelmät. Tästä johtuen kokonaistoiminnan johdonmukaisuus, oikeudenmukaisuus tai vastuullisuus voivat nousta tärkeiksi huolenaiheiksi. (Baldwin ym. 2012: 267.)

Kritiikistä huolimatta monien maiden ohjauskäytännöt ovat noudattaneet sääntelyn älykkäitä perusperiaatteita ja ohjenuoraa. Älykäs sääntely valjastettiin käyttöön valtionhallinnon sääntelyllisenä pääperiaatteena 2000-luvun puolivälissä Kanadassa, jossa sen avulla on parannettu ja uudistettu kokonaisuudessaan järjestelmää, jossa sääntelyä kehitetään, pannaan toimeen, hallitaan ja mitataan. (Gunningham & Sinclair 2017: 143–144.)

Kansainvälisesti tarkasteltuna konseptia on monissa maissa termimielessä hyödynnetty aatteellisella tasolla, jotta laaja-alaisille julkisen sektorin uudistuksille on saatu hyväksyntää. Päätöksentekijöiden käsitys konseptista ja tapa hyödyntää sitä ei kokemusten valossa ole vastannut sitä, mitä älykkäällä sääntelyllä on alun perin akateemisissa kontekstissa tarkoitettu. Päätöksentekijät eivät ole juurikaan kiinnittäneet huomiota toisiaan täydentävien toiminta- ja menettelytapojen suunnitteluun, jossa mukana olisi kolmansia osapuolia korvaavina sääntelijöinä, tai peräkkäisiin julkisen ja yksityisen sääntelyn yhdistelmiin. Päätöksentekijät ovat olleet vastahakoisia toimeenpanopyramidin hyödyntämisen suhteen, haluttomia toimimaan yhteistyössä kolmansien osapuolien kanssa kontrollin menettämisen pelon vuoksi sekä halukkaita saamaan ennemmin valmiin työkalupakin kuin järkevän yhdistelmän toisiaan täydentäviä työkaluja. (Gunningham & Sinclair 2017: 144.)

Kansainvälisesti tarkasteltuna älykäs sääntely on toiminut poliittisissa kehissä ns. sääntelypatana, josta päätöksentekijät ovat poimineet poliittiseen retoriikkaan vetoavat yksittäiset mehukkaat rippeet, piittaamatta lainkaan niiden todellisesta vaikuttavuudesta tai tehokkuudesta. Mikäli poliittisella hyväksyttävyydellä olisi läheisempi yhteys näyttöön perustuvan päätöksenteon kanssa niin tehokkuuden ja hyväksyttävyyden välinen kuilu olisi kapeampi. Tosielämässä asia ei useimmiten ole näin yksinkertainen, koska julkishallinnossa ollaan useasti enemmän kiinnostuneita taloudellisesta tai poliittisesta retoriikasta kuin näyttöön perustuvasta ja järkiperäisestä päätöksenteosta. Valtioiden haluttomuus kohdata vakavia yhteiskunnallisia ongelmia viestii siitä, että älykkään sääntelyn konsepti voidaan edelleen nähdä relevanttina. Ilmiselvien ja puutteellisten toimintakäytäntöjen ja -tapojen uudelleensuunnittelu voisi olla hyvä uusi alusta, josta älykkäällä sääntelyllä voitaisiin lähteä. (Gunningham & Sinclair 2017: 144–146.)

4. YRITYSTOIMINNAN HARMAAN TALouden TORJUNTA SUOMESSA

Rikostorjunnan tavoitteena yleisellä tasolla on vähentää rikollisuutta ja sen haittavaikutuksia sekä parantaa yhteiskunnan turvallisuutta. Rikostorjunta on viranomaisten, yritysten ja muiden sidosryhmien toimista koostuvaa ja yhteistyöhön perustuvaa tavoitteellista toimintaa. (Oikeusministeriö 2018.) Harmaan talouden torjunta voidaan nähdä monitasoisena prosessina, jossa onnistuminen edellyttää useiden osatekijöiden huomioon ottamista, yhteistyötä ja oikeaa resurssienhallintaa (Hirvonen ym. 2010: 258).

4.1. Harmaan talouden torjunnan perusteet

Harmaan talouden torjunnan pääpaino on kansainvälistymiskehityksen myötä tulleiden haitallisten ilmiöiden torjunnassa. Harmaan talouden torjunta koostuu pääsääntöisesti viranomaisten toteuttamista ennaltaehkäisevistä, paljastavista ja selvittävistä toimenpiteistä. Keinovalikoimaan kuuluvat muun muassa vero- ja tullitarkastukset sekä ulosotto- ja esitutkintaviranomaisten eri toimenpiteet. Viranomaisten toimenpiteet auttavat osaltaan selvittämään harmaan talouden tekotapoja. Harmaata taloutta torjutaan myös rakenteellisin keinoin pyrkimällä luomaan yhteiskunnassa toimintaympäristö, jossa harmaan talouden harjoittaminen olisi mahdollisimman hankalaa. Harmaan talouden harjoittamiseen voidaan vaikuttaa muun muassa sääntelyllä, kehittämällä lainsäädäntöä ja ohjaamalla yrityksiä toimimaan oikein. (Verohallinto 2011: 14; Sisäministeriö 2016b: 2, 4.)

Vaikka harmaan talouden torjunta perustuu pääsääntöisesti viranomaisten toimiin, on elinkeinoelämällä ja kansainvälisellä viranomaisyhteistyöllä myös tärkeä rooli. Tehokas ja toimiva harmaan talouden torjuntatyö edellyttää hyvää yhteistyötä viranomaisten ja yksityisen sektorin välillä. Harmaan talouden yhteiskunnalle ja elinkeinoelämälle aiheuttamat moniulotteiset haitat korostavat torjunnan ajankohtaisuutta. Harmaan talouden ja talousrikollisuuden tehokas torjunta on vahvasti sidoksissa demokraattisen oikeusvaltion perusperiaatteiden toteutumiseen. Yhteiskunnan osapuolten, niin yritysten

kuin tavallisten kansalaisten, tulee ottaa vastuuta niistä velvoitteista, joita yhteiskunta on asettanut. (Salo 2006: 99; Hirvonen ym. 2010: 10; Sisäministeriö 2016b: 2–3.)

Harmaan talouden torjunnalla on monia positiivisia vaikutuksia. Torjunnalla voidaan muun muassa turvata verojen ja muiden lakisääteisten maksujen kertymistä valtiolle sekä varmistaa ja turvata julkisen sektorin tuottamien palveluiden rahoituspohjaa ja säilymistä. Torjunta edistää myös yritysten välisen terveen kilpailun edellytyksiä ja ihmisten tasapuolista kohtelua. Samalla yhteiskunnan voimavarojen käyttö ja viranomaistoiminta tehostuvat. (Verohallinto 2011: 14.) Liian yksinkertainen keinovalikoima ei välttämättä toimi riittävän pitkälle harmaan talouden torjunnassa, koska ilmiö on kansainvälistyvä ja moniulotteinen kokonaisuus. Tämän vuoksi torjuntakeinovalikoimaa on päivitettävä ja tarkistettava tasaisin väliajoin. Erityisen tärkeään rooliin nousee jälkiseuranta koskien torjuntakeinojen vaikuttavuutta, koska muun muassa tarkistamisen tarvetta ja torjuntakeinojen tarkkuutta on tärkeää pystyä arvioimaan riittävästi. (Määttä 2013: 170.)

Oikean strategian valinnalla on rikostorjunnan kannalta suuri merkitys, koska haitallisten ilmiöiden kontrollissa hyödynnettäviä strategioita voi olla monia, ja niiden sisältö voi vaihdella. Tietty toiminta voidaan esimerkiksi kieltää tai vaihtoehtoisesti valtio voi palkita esimerkiksi niitä yrityksiä, jotka toimivat oikein. Haitallisten ilmiöiden torjunnan kannalta sääntelyjärjestelmää on sen toimivuuden tasosta huolimatta vaikea perustella, mikäli sitä voidaan kritisoida vasta-argumenttien muodossa siitä, että toisenlaisen strategian avulla voitaisiin saavuttaa asetetut tavoitteet tehokkaammin. (Baldwin & Cave 1999: 34.) Seuraavaksi tarkastelemme harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategiaa ja toimenpideohjelmaa.

4.2. Harmaan talouden torjunnan strategia ja toimenpideohjelma 2016–2020

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden strategian valmistelu käynnistettiin vuonna 2015. Strategia on jatkoa edesmenneille harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaohjelmille. (Sisäministeriö 2016b: 2.) Valtioneuvosto antoi vuonna 2016 periaatepäätöksen kansalliseksi harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan

strategiaksi, joka kattaa vuodet 2016–2020. Strategian tosiasiallisen toteutumisen edellytykseksi on periaatepäätöksessä todettu, että talousrikostorjunnan johtoryhmän strategian lisäksi tulee laatia erillinen toimenpideohjelma, josta ilmenee konkreettiset tavoitteet, toimenpiteet, vastuutahot, aikataulut sekä keinot, joilla voidaan arvioida toimenpiteiden vaikutusta. (Sisäministeriö 2016a: 1.)

Strategian tavoitteena on pienentää kotimaista sekä kansainvälistä harmaata taloutta ja talousrikollisuutta Suomen tasolla. Huomiota on annettu kansainvälisyydelle, kokonaisvaltaisen strategian muodostamiselle, torjuntatyön johdonmukaisuudelle ja sen ennustettavalle etenemiselle pitkällä aikavälillä. Strategiaan on sisällytetty neljä kärkihanketta, joiden viitoittamana tavoitteet on pyritty saavuttamaan eri ministeriöiden ja viranomaisten johdolla. Strategiassa mainitut toimenpiteet pyritään toteuttamaan pääsääntöisesti kehittämällä viranomaistoimintaa. Strategialla pyritään vähentämään kilpailun vääristymistä sekä lisäämään Suomen kokonaiskilpailukykyä ja kiinnostavuutta investointimielessä. Strategian tavoitteena on lisäksi luoda tasapuoliset toimintaedellytykset yrityksille sekä torjua yritystoimintaan vaikuttavaa korruptiota. (Valtioneuvosto 2018.)

Harmaan talouden strategian toteutumisen edellytykseksi on laadittu erillinen toimenpideohjelma, josta ilmenee konkreettiset tavoitteet ja toimenpiteet, vastuutahot, aikataulut sekä keinot, joilla voidaan arvioida toimenpiteiden vaikutusta. Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelma vuosille 2016–2020 kattaa 20 erilaista hanketta, jotka on kategorisoitu strategiassa esitettyjen kärkihankkeiden mukaisesti. Toimenpideohjelmaan on pyritty sisällyttämään torjunnan strategian tavoitteiden lähtökohdista oleelliset ja vaikutuksiltaan kaikkein merkittävimmät toimenpiteet. (Sisäministeriö 2016a: 1.)

Toimenpideohjelman etenemistä seurataan talousrikostorjunnan johtoryhmän toimesta, joka myös arvioi mahdollisia muutostarpeita ja raportoi vuosittain talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle hankkeiden etenemisestä. Toimenpideohjelmaa on mahdollista päivittää myös voimassaolon aikana esimerkiksi toimeenpanon tarkastelun yhteydessä sekä hallituksen päätösten linjoja myötäillen. Tarpeen tullen toimenpiteiden toteuttamista

ja jatkotoimenpiteitä voidaan koordinoita talousrikostorjunnan johtoryhmän toimesta. Tavoitteena on pystyä reagoimaan dynaamisesti muuttuviin tilanteisiin ja ajantasaisiin kehittämistarpeisiin, jotka voivat nousta esiin muun muassa ajantasaisen tilannekuvan pohjalta. (Sisäministeriö 2016a: 1.)

4.3. Torjunnan keinot riskitoimialoilla

Harmaan talouden sääntelyllinen torjunta Suomessa on ollut lainsäädäntövoittoista. Vuosien 1993–2010 välillä on toteutettu merkittävä joukko harmaan talouden torjuntaa koskevia lainsäädännöllisiä uudistuksia. Jotkin muutokset ovat toteutuneet talousrikostorjuntaohjelmien vaikutuksesta, mutta eivät kaikki. Useat tärkeänä pidetyt uudistukset eivät ole menneet toivotulla tavalla eteenpäin. (Hirvonen ym. 2010: 308.) Seuraavaksi tarkastellaan kapeasti harmaan talouden viimeaikaisia lainsäädännöllisiä uudistuksia, mutta modernin sääntelyteorian näkökulmasta pääkohteena on rakentamisen toimiala, jossa on toteutettu hyvin monipuolisia sääntelyllisiä uudistuksia.

Kuljetusalaan vaikuttavia harmaata taloutta torjuvia viimeaikaisia kotimaisia lainsäädännöllisiä sääntelyuudistuksia ovat olleet muun muassa laki liikenteen palveluista (320/2017) ja laki työntekijöiden lähettämisestä (447/2016). Myös tilaajavastuulaki eli laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä (1233/2006) on tärkeä laki harmaan talouden torjunnan kannalta. Majoitus- ja ravitsemusalaalla harmaata taloutta on pyritty torjumaan muun muassa lailla kuitintarjoamisvelvollisuudesta käteiskaupassa (658/2013), jonka tavoitteena on torjua harmaata taloutta vähentämällä mahdollisuutta jättää käteismaksuina saatuja tuloja merkitsemättä kirjanpitoon ja edistämällä ostajan mahdollisuutta havaita tällaista myyntiä (Laki kuitintarjoamisvelvollisuudesta käteiskaupassa 1 §). Toimialalla harmaata taloutta torjutaan myös alkoholilailla (1102/2017), jonka tavoitteena on vähentää alkoholipitoisten aineiden kulutusta rajoittamalla ja valvomalla niihin liittyvää elinkeinotoimintaa alkoholin käyttäjilleen, muille ihmisille ja koko yhteiskunnalle aiheuttamien haittojen ehkäisemiseksi (Alkoholilaki 1:1). Yksi toimialan harmaata taloutta torjuva sääntelyllinen uudistus on ollut vaatimus palkan maksamisesta tilille,

josta on säädetty työsopimuslaissa (Työsopimuslaki 2:16). Torjuntaa on myös tehostettu korottamalla tilaajavastuulain laiminlyöntimaksua (Laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta vuokratyövoimaa käytettäessä 9 §). Seuraavaksi tarkastelemme rakennusalaalla toteutettuja sääntelyllisiä uudistuksia, jotka voidaan kategorisoinnin puolesta luokitella lainsäädännöllisen, itsesääntelyn ja informaatio-ohjauksen piiriin kuuluvaksi sääntelyksi.

Rakentamisen toimialalla merkittäviä sääntelyllisiä harmaan talouden torjunnan keinoja ovat olleet muun muassa käännetty arvonlisävero, työntekijöiden veronumero, tilaajavastuulaki, tilaajan ilmoitusvelvollisuus koskien maksettua urakkasummaa sekä päätoteuttajan ilmoitusvelvollisuus koskien työmaalla toimivia työntekijöitä. Rakentamisen toimialalla eri työmarkkinaosapuolet ovat tehneet yhteistyötä harmaan talouden torjumiseksi. Toimialalla on toteutettu myös monia omia alan sisäisiä uudistuksia, jotka voidaan keinovalikoiman puolesta luokitella itsesääntelyn ja informaatio-ohjauksen piiriin. Näitä ovat olleet muun muassa työntekijöiden henkilötunnisteet, tilaajavastuu.fi -verkkopalvelu sekä rakennustyömailla annettavat työmaakohtaiset kulkuluvat. (Rakennusteollisuus 2019.)

Rakennusala on ollut aktiivinen harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaa koskevan lainsäädännön kehittämisessä. Vuonna 2006 rakennusalaalla otettiin käyttöön pakolliset henkilötunnisteet, ja vuonna 2007 käyttöön tullutta tilaajavastuulakia sovelletaan laajemmin rakennusalaalla. Käännetty arvonlisävero koskee rakentamispalvelujen myyntiä ja tuli käyttöön vuonna 2011. Vuonna 2012 tuli voimaan veronumero ja veronumerorekisteri, joiden myötä rakennusalaalla työskentelevien on rekisteröidyttävä, ja rekisteröity veronumero on merkittävä henkilötunnisteeseen. Vuonna 2012 tilaajavastuulakia kiristettiin, jolloin muun muassa vakiintuneisuuteen perustuvat lievennykset poistettiin. Samalla alettiin vaatia todistus tapaturmavakuutuksen ottamisesta, ja myös laiminlyöntimaksua korotettiin. Vuonna 2014 tuli voimaan ilmoitusvelvollisuus ja velvollisuus pitää työntekijöistä luetteloa. Täten jokainen rakentamispalvelujen tilaaja on velvollinen ilmoittamaan työmaittain tiedot alihankkijoista ja maksamansa maksut kuukausittain Verohallinnolle, ja myös yhteisen rakennustyömaan päätoteuttaja on velvollinen pitämään luetteloa työmaalla työskentelevistä työntekijöistä. Jokainen työnantaja on velvollinen myös ilmoittamaan

päätoteuttajalle tiedot omista työntekijöistään, ja työmaan pääurakoitsija on velvollinen ilmoittamaan työmaalla työskentelevät työntekijät kuukausittain Verohallinnolle. (Rakennusteollisuus 2019).

Rakennusalalla toteutetut sääntelylliset uudistukset ja uudet työkalut ovat toimineet harmaan talouden torjunnassa. Alan yritykset ovat arvioineet, että harmaa talous on vähentynyt toteutettujen uudistusten myötä ja tuloksia on saatu niiden ansiosta aikaan. (Rakennusteollisuus 20.1.2015.) Harmaan talouden torjumiseksi rakennusalalla on ajan saatossa kaavailtu myös rakennusalan luvanvaraistamista, jonka voidaan nähdä olevan tehokas hallinnollinen torjunnan keino, mutta ongelmaksi voi koitua elinkeinovapaus, josta on säädetty elinkeinon harjoittamisesta annetussa laissa (122/1919) sekä perustuslaissa. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2011: 45; Perustuslaki 2:18.)

4.4. Torjunnan haasteet

Yhteiskunnallinen muutos on vaikuttanut harmaan talouden torjuntaan ajan saatossa, lisäten tietyiltä osin harmaan talouden toimintaedellytyksiä ja vähentäen torjunnan mahdollisuuksia. Merkittäviä harmaan talouden torjunnan mahdollisuuksia haittaavia tekijöitä ovat olleet EU-jäsenyyden mukanaan tuoma pääomien, työvoiman ja tavaroiden vapaa liikkuvuus, talouselämän sääntelyn vapautuminen ja sääntelyn yleinen vähentyminen. (Hirvonen ym. 2010: 308.) Torjunta on ollut monista torjuntaohjelmista ja lainsäädännöllisistä uudistuksista huolimatta isojen haasteiden edessä johtuen erityisesti harmaan talouden kansainvälistymisestä, tehottomasta lainsäädännöstä ja viranomaisten resurssiongelmista. Ongelmalliseksi on osoittautunut myös se, että yritystoiminnan harmaata taloutta esiintyy erityisesti pienissä yrityksissä, joilla on hyvin pieni riski jäädä harmaan talouden harjoittamisesta kiinni. (Helsingin kaupunki 2010; Hirvonen ym. 2010: 14; Määttä 2013: 155.)

Ulkomaisten yritysten kytkökset Suomeen ovat lisääntyneet merkittävästi. Ilman kiinteää toimipaikkaa toimivien ulkomaisten yritysten ja niiden työntekijöiden valvonnan keinot lainsäädännön puitteissa ovat olleet ajan saatossa puutteellisia. Harmaan talouden riskiä

lisäävät tiedonsaantiin liittyvät haasteet, jotka koskevat kansainvälisten yritysten ja niiden työvoiman valvontaa. Erityisen ongelmalliseksi ovat valvonnan kannalta osoittautuneet kansainvälisten yritysten piiloon jääneet alihankintaketjut, palveluiden ja tavaroiden sähköisen kaupan kansainvälisyys sekä virtuaalivaluuttojen ja eri välikäsien hyödyntäminen. (Hirvonen ym. 2010: 14; Sisäministeriö 2016b: 4.)

Todennäköisyys joutua rikosprosessiin ei myöskään jakaudu riittävän tasavertaisella tavalla niiden kesken, jotka osallistuvat harmaaseen talouteen. Harmaata taloutta hyväksikäyttävät yritykset on lainsäädännössä jätetty melkein täysin verotuksellisen ja rikosoikeudellisen vastuun ulkopuolelle. Törkeistäkin talousrikoksista tuomituilla on varsin suuri mahdollisuus välttyä sanktioilta tai vankeudelta. Lisäksi rikosprosessi on aikaa vievää, ja valitusten kera prosessin pituus voi venyä vuosien mittaiseksi. Kokonaisuutena arvioiden tilanne on ollut varsin ongelmallinen. Poliitikot ja virkamiehet tarvitsevat riittävän täsmällistä tietoa harmaan talouden ilmiöistä, laajuudesta ja osapuolista, jotta torjunnan resurssit voidaan kohdentaa oikein. Harmaan talouden torjunnan osalta viranomaisilla tulee tulevaisuudessa olla yhteinen, tutkimustietoon perustuva tilannekuva harmaan talouden ilmiöistä ja kehityssuunnasta. (Schneider & Enste 2002: 3; Hirvonen ym. 2010: 14; Sisäministeriö 2016b: 4.)

4.5. Torjunnan ja sääntelyn suhde

Harmaan talouden torjunnassa on annettava suurta painoarvoa kustannustehokkuudelle, ja tästä syystä sanktioiden ankaruutta tulee korostaa enemmän kiinnijäämisriskin kasvattamisen sijaan, sillä ankarat sanktiot ovat merkittävästi kustannustehokkaampia kuin toimet, jotka lisäävät kiinnijäämisriskiä. Torjunnan osalta on kiinnitettävä huomiota myös elinkeinoelämän hallinnolliseen taakkaan. Mikäli harmaan talouden torjunnassa painotetaan kiinnijäämisriskin lisäämistä, kasvattaa se usein myös elinkeinoelämän hallinnollista raskautta ja ulottuu koskemaan kauttaaltaan myös niitä, jotka toimivat oikein ja rehellisesti. Asetelma on paradoksaalinen myös siinä mielessä, että yrityksiin kohdistuva lisääntyvä hallinnollinen taakka voi pahimmillaan ohjata yrityksiä harmaaseen talouteen. Ankarat sanktiot puolestaan kohdistuvat pääsääntöisesti vain

laiminlyönteihin syylistyneisiin. Hallinnollisen taakan lisääminen ei ole samalla tavalla allokoituva kuin kiinnijäämisriskiä korotettavissa toimenpiteissä. Harmaan talouden torjunnassa voidaan käyttää ja hyödyntää myös muita keinoja, kuten esimerkiksi veropoliittisia toimenpiteitä. (Määttä 2013: 170–171.)

Harmaata taloutta voidaan pitää merkittävän tason riskinä sääntelylle ja sen noudattamiselle (IMF 2016: 19). Harmaa talous aiheuttaa ongelmia myös yksittäisten alojen sääntelylle johtuen sen keskittymisestä tietyille työvoimavaltaisille aloille. Harmaan talouden torjuntaa koskevan sääntelyn haastavuus piilee sen sisällössä ja ulottuvuudessa, eli tulisiko sääntelyn olla kokonaisvaltaisempaa, toimialakohtaista, harmaan talouden riskitoimialat kattavaa vai kaikki toimialat kattavaa. Edellä mainittu haastavuus on noussut käytännössä esiin muun muassa tilaajavastuulain uudistamisen yhteydessä, sillä uudistus rajoittui alun perin ainoastaan rakennustoimintaan. Harmaa talous ulottuu kuitenkin laajalti myös rakennusalan ulkopuolelle, joten jatkossa voisi olla hyödyllistä harkita vastaavantyyppisen sääntelyn ulottamista myös muille toimialoille, jotka kärsivät rakennusalan tavoin harmaan talouden haitoista. (Määttä 2013: 155.)

Säännösten kasvanut intensiteetti on toinen tärkeä tekijä, joka vähentää virallisessa taloudessa toimivien yksilöiden valinnanvapautta. Säännökset kattavat muun muassa työmarkkinasäännöksiä, kaupan esteitä ja työmarkkinoiden rajoituksia esimerkiksi ulkomaalaisille. Työmarkkinasäännösten vaikutuksesta harmaaseen talouteen on löydetty merkittäviä empiirisiä todisteita. Säännösten vaikutus on selkeästi kuvattu ja teoriassa johdettu esimerkiksi Saksassa. Säännökset voivat johtaa virallisen talouden työvoimakustannusten huomattavaan kasvuun, mutta koska valtaosa näistä kustannuksista voidaan siirtää työntekijöille, nämä kustannukset tuottavat yhdenlaisen kannustimen työskennellä harmaassa taloudessa, jossa näiltä kustannuksilta voidaan välttyä. (Schneider ym. 2011: 13.)

On olemassa myös ennusteita siitä, että maissa, joissa talouden yleistä sääntelyä on paljon, on enemmän myös harmaata taloutta kansantaloudellisesti tarkasteltuna. Lakien ja sääntelyn toimeenpano sekä valvonta ovat keskeisiä tekijöitä yritysten ja yksityisten henkilöiden harmaan talouden vähentämisen kannalta, ei sääntelyn yleinen laajuus ja

määrä. Jokainen käytettävissä oleva sääntelytapa korreloi merkittävästi harmaan talouden kanssa, koska sääntelytoimien ja harmaan talouden välinen suhde on tulkinnanvaraisesti positiivinen: mitä enemmän määrällisesti sääntelyä, sitä suurempi harmaan talouden koko kansantaloudellisessa merkityksessä. Tämän pohjalta on perusteltua esittää, että valtiovallan tulisi panostaa lakien ja sääntelyn määrän lisäämisen sijasta niiden toimeenpanoon sekä valvontaan. Joissain valtioissa harmaata taloutta pyritään vähentämään lakeja ja sääntelyä lisäämällä. Tämä voi johtua siitä, että sääntelyn lisääminen lisää julkisen sektorin työllisyyttä, on helpompi toteuttaa, on helpommin havaittavissa ja näyttäytyy kansalaisille torjunnan kannalta myönteisenä asiana. (Schneider ym. 2011: 13.)

5. YRITYSKYSELYN JA TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN

Jokaisella tutkimuksella on aina oltava selkeä tehtävä ja tarkoitus. Tutkimuksen suunnittelun alkuvaiheessa on tärkeää pohtia tutkimuksen kannalta tarkoituksenmukaista ja ongelmiin selvyyttä tuovaa menettelytapaa (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009: 137).

5.1. Tutkimus- ja tiedonkeruumenetelmän valinta

Kvantitatiivinen eli määrällinen tutkimus soveltuu tutkimuksiin, joissa tarkoituksena on selvittää kysymyksiä, jotka liittyvät prosenttiosuuksiin ja lukumääriin. Kvantitatiivista tutkimusta voidaan myös kutsua tilastolliseksi tutkimukseksi. Sen avulla voidaan pyrkiä selittämään eri ilmiöissä tapahtuneita muutoksia tai asioiden välisiä riippuvuussuhteita, eli tutkittavia ilmiöitä kuvataan numeerisen tiedon pohjalta. Tästä johtuen se soveltuu hyvin tutkimuksiin, joissa tavoitteena on saada selville tutkittavan asian sen hetkinen tilanne, mutta ei sovellu tutkimuksiin, joissa pyritään selvittämään asioiden syitä syvällisemmin. (Heikkilä 2014: 15.)

Kvantitatiivisessa tutkimuksessa on keskeistä, että aineiston keruu on suunniteltu hyvin, koska havaintoaineiston tulee soveltua määrälliseen (numeeriseen) mittaamiseen. Tutkimuksen perusjoukko tulee määritellä kattavasti, ja perusjoukosta on otettava relevantti otos. Määrällisen tutkimuksen onnistumisen edellytyksenä on numeerisesti riittävän suuri ja edustava otos. Tutkimuksen päätelmät perustuvat havaintoaineiston pohjalta tehtävään tilastolliseen analyysiin, jolloin tulosten havainnollistamisessa on mahdollista hyödyntää kuvioita ja taulukoita. Tilastollisen päättelyn avulla voidaan myös yleistää tutkimusaineiston pohjalta saatuja tuloksia havaintoyksiköitä suurempaan joukkoon. (Hirsjärvi ym. 2009: 140; Heikkilä 2014: 15.) Kvalitatiivinen eli laadullinen tutkimus soveltuu tutkimuksiin, joissa pyritään ymmärtämään ilmiötä tai tutkimuskohdetta, tai selittämään esimerkiksi syitä käyttäytymiselle. Tutkittavaa ilmiötä pyritään siis ymmärtämään pehmeän tiedon pohjalta. Laadullisessa tutkimuksessa tutkittava joukko on otoksen puolesta suppeampi kuin määrällisessä tutkimuksessa, mutta tutkimustulosten analysointi puolestaan tarkempaa. (Heikkilä 2014: 15.)

Kvantitatiivisen ja kvalitatiivisen tutkimuksen tarkkarajainen erottelu on hankalaa. Ne voivat tutkimuksen puolesta täydentää toisiaan, ja niitä voidaan täten käyttää tarkoituksenmukaisesti myös rinnakkain. Esimerkiksi tutkimuksen kvantitatiivinen vaihe voi luoda hyvää pohjaa kvalitatiivista vaihetta varten. Kumpaakaan suuntausta ei ole hyödyllistä nähdä toisen vastakohtana, vaikka määrällinen tutkimus käsittelee lähtökohtaisesti numeroita ja laadullinen tutkimus asioiden merkityksiä. Edellä mainittu on hyvä tiedostaa, koska numerot ja merkitykset ovat jossain määrin toisistaan riippuvaisia, ja myös mittaaminen sisältää niin määrällisen kuin laadullisen puolen. (Hirsjärvi ym. 2009: 136–137.)

Tämä tutkimus on tutkimusmenetelmältään kvantitatiivinen, koska tarkoituksena on empiirisen osan puolesta pyrkiä kartoittamaan harmaan talouden ilmiöissä, laajuudessa ja kehityssuunnassa tapahtuneita muutoksia, jotta regulaatioteorian pohjalta voidaan löytää vastauksia tutkimusongelmiin. Tutkielmassa pääosin hyödynnettävä responsiivisen älykkään sääntelyn teoria lähtee siitä, että sääntelyn onnistuminen edellyttää ensin tutkittavan ilmiön ja ongelman riittävän monipuolista tuntemista ja tunnistamista. Harmaan talouden osalta on oleellista saada mittaritiedot sen suunnasta, joten kvantitatiivinen tutkimusmenetelmä soveltuu ilmiön kuvaamiseen hyvin

Tutkimuksen tarkoitus toimii suuntaa ohjaavana tekijänä tutkimusstrategisten valintojen osalta. Tutkimuksen tarkoitusta voidaan karkeasti jaoteltuna luonnehtia neljän peruspiirteen avulla: 1) kartoittava tutkimus, 2) selittävä tutkimus, 3) kuvaileva tutkimus, ja 4) ennustava tutkimus. Tutkimukseen on mahdollista sisällyttää useampia tarkoituksia. Tämä tutkimus on kuvailevan ja kartoittavan tutkimuksen yhdistelmä. (Hirsjärvi ym. 2009: 137.)

Tutkimuksen onnistumisen kannalta on tärkeää päättää tutkimusongelman pohjalta relevantti kohderyhmä ja tutkimukseen parhaiten soveltuva tiedonkeruumenetelmä. Tiedonkeruumenetelmän valintaan vaikuttavat olennaisesti tutkimuksen tavoitteet, luonne, suunniteltu aikataulu ja budjetti. Tiedonkeruumenetelmän valinta on harkittava tarkoin, koska eri menetelmillä on aina sekä vahvuuksia että heikkouksia. (Heikkilä 2014: 17.)

Tässä tutkimuksessa tiedonkeruumenetelmänä on perusteltua käyttää määrällistä e-lomakkeella toteutettavaa internetkyselyä seuraavista syistä: 1) lomakkeen laatimiseen on panostettu ja siihen on saatu asiantuntija-apua Verohallinnon asiantuntijoiden toimesta, 2) tutkimuksen kohteena olevan perusjoukon kaikilla jäsenillä on lähtökohtaisesti internetyhteys käytössään, 3) tutkimuksen tekninen toteutus on suunniteltu perusteellisesti, ja 4) tutkimuksen kohderyhmää on tiedotettu tulevasta tutkimuksesta ja sen aikataulusta hyvissä ajoin. (Heikkilä 2014: 17.)

Internetkyselyyn liittyy myös riskejä, sillä väärinkäsitysten mahdollisuus on suuri ja vastausprosentti voi vaihdella. Harmaata taloutta tutkiessa on tarkoin huomioitava myös internetkyselyn vahvuudet ja tarkoituksenmukaisuus. Arkaluontoisten asioiden kysymisen mahdollisuus on yksi internetkyselyn vahvuuksista, koska internetkyselyn pohjalta on hyvin vaikea yksilöidä vastaajia, mikä voi olla tutkimustulosten kannalta positiivinen asia. (Heikkilä 2014: 17.) Harmaata taloutta tutkiessa on olemassa ilmeinen riski, että vastaajat eivät halua paljastaa osallisuuttaan tai toimintaansa ylipäätään (Kosonen 2014: 42).

Määrällisen tutkimuksen aineistonkeruussa voidaan hyödyntää vakioituja tutkimuslomakkeita, joissa vastausvaihtoehdot ovat valmiita eli suljettuja (Heikkilä 2014: 15). Tutkimuksessa käytettävä tieto voidaan hankkia eri lähteistä rekistereitä, tilastoja tai tietokantoja hyödyntäen, tai sitten itse. Kriittisesti tiedon hankintaa tarkastellen on syytä huomioda, että valmiita aineistoja voidaan harvoin hyödyntää määrällisessä tutkimuksessa suoraan sellaisenaan. Aineistojen muoto voi edellyttää muokkaamista tai yhdistelyä ennen käyttöä. Valmiiden tietojen tai tietokantojen ja tutkimuksen kysymyksenasettelun yhteensovittaminen voi olla hyvin haastavaa, mutta yksi ongelma piilee myös siinä, että tiedot voivat olla tutkimuksen kannalta riittämättömiä. Tästä johtuen aineiston omatoiminen kerääminen tässä tutkimuksessa on perusteltua. (Heikkilä 2014: 16–17.)

5.2. Kyselyiden esittely ja aineiston keruu

Kyselyiden tarkoituksena oli selvittää harmaan talouden ilmiöissä, laajuudessa ja kehityssuunnassa tapahtuneita muutoksia sekä kartoittaa yritysten kannalta toimivia torjunnan keinoja. Yrityksille ja työntekijäjärjestöjen toimitsijoille suunnatuilla kyselyillä voi saada hyvän reaaliaikaisen havaintoihin perustuvan yleiskuvan muun muassa harmaan talouden ilmiöistä, kehityssuunnasta ja haitoista (Hirvonen 2011: 26). Molemmat kyselyt tehtiin Verohallinnon harmaan talouden selvitysyksikön toimeksiannosta. Kyselyiden tulokset julkaistiin helmikuussa 2019 harmaan talouden torjuntaa tekevien viranomaisten yhteisellä Harmaa talous & talousrikollisuus -sivustolla, ja niitä hyödynnetään harmaan talouden kokonaiskuvan päivittämisessä.

Kyselyt toteutettiin kahtena erillisenä kvantitatiivisena internetkyselynä Vaasan yliopiston e-lomaketta käyttäen. Kyselyt toimitettiin avoimena julkisena linkkinä yhteyshenkilölle Verohallinnon harmaan talouden selvitysyksikössä, josta ne toimitettiin eteenpäin eri yrittäjäjärjestöille ja työntekijäjärjestöille, jotka toimittivat kyselyt edelleen jäsenkentälle. Vastausaikaa oli molemmissa kyselyissä kaksi viikkoa. Molempien kyselyiden rakenne ja otsikointi noudatti pääsääntöisesti viranomaisten yhteisen Harmaa talous & talousrikollisuus -sivuston yleisjaottelua, mutta sääntely- ja korruptio-osiot otettiin täydentävinä elementteinä mukaan. Kyselyissä kysymykset oli jaoteltu neljän pääkategorian alle: 1) ilmiöt ja laajuus, 2) torjunta ja sääntely, 3) oikein toimiminen, ja 4) korruptio.

Ensimmäinen, yrityksille suunnattu kysely toteutettiin ajanjaksolla 1.11.2018–18.11.2018 ja kohdistettiin seuraavien yrittäjäjärjestöjen jäsenyrityksille: Rakennusteollisuus RT ry, Autoliikenteen Työnantajaliitto ALT ry, Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry ja Suomen Yrittäjät ry. Yrityskysely lähetettiin eri yrittäjäjärjestöjen toimesta noin 6181 yritykselle. Autoliikenteen Työnantajaliitto ALT ry toimitti kyselyn 681 jäsenyritykselle, Suomen Yrittäjät ry noin 5000 jäsenyritykselle, ja Rakennusteollisuus ry noin 500 jäsenyritykselle. Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry:n osalta ei ole tietoa. Yrityskyselyyn vastasi yhteensä 338 yritystä. Vastausprosentti oli noin 5 %.

Toinen, työntekijäjärjestöjen toimitsijoille suunnattu kysely toteutettiin ajanjaksolla 3.12.2018–16.12.2018 ja kohdistettiin seuraavien työntekijäjärjestöjen toimitsijoille: Auto- ja Kuljetusalan Työntekijäliitto AKT ry, Palvelualojen ammattiliitto PAM ry ja Rakennusliitto ry. Toimitsijakysely lähetettiin eri työntekijäjärjestöjen toimesta 141 toimitsijalle. Rakennusliitto ry toimitti kyselyn 50 toimitsijalle, Palvelualojen ammattiliitto PAM ry 52 toimitsijalle, ja Auto- ja Kuljetusalan Työntekijäliitto AKT ry 39 toimitsijalle. Kyselyyn vastasi yhteensä 48 toimitsijaa. Vastausprosentti oli noin 34 %.

Kyselyt kohdennettiin harmaan talouden tunnistettuja riskitoimialoja eli kuljetusalaa, majoitus- ja ravitsemusalaa ja rakennusalaa edustaville yrityksille ja toimitsijoille, mutta mukaan otettiin myös muita toimialoja. Kahden erillisen kyselyn ideana oli tuoda syvyyttä ja osittaista vertailtavuutta tuloksiin, joten toimitsijakyselyyn valittiin yrittäjäjärjestöjen suorat vastinparit. Toimitsijakyselyn tarkoituksena oli täydentää yrityskyselyn tuloksia, ei tuoda täyttä vertailtavuutta yrityskyselyyn. Toimitsijakyselyn rakenne oli pääsääntöisesti yrityskyselyä vastaava, mutta muutamia kysymyksiä rajattiin tarkoituksenmukaisuussyistä pois ja muutamia kysymyksiä muotoiltiin uusiksi. Kyselyissä oli mukana myös avoimia kysymyksiä, yrityskyselyssä kaksi ja toimitsijakyselyssä yksi. Avoimet kysymykset on rajattu niiden vähäisen vastaajamäärän ja vastaajien anonymiteetin turvaamisen vuoksi pois. Toimitsijakyselyn vähäisen vastaajamäärän ja eri toimialoja edustavien toimitsijoiden vastausten puutteen vuoksi joidenkin toimialojen vastaukset edustavat vain yksittäisen tai muutaman toimitsijan näkemyksiä, eikä niistä voida sen takia tehdä yleistäviä tai pitkälle meneviä johtopäätöksiä.

5.3. Aineiston analyysi

Kyselyillä hankitun empiirisen aineiston analysoinnissa hyödynnettiin tilastollisia menetelmiä ja työkaluja. E-lomakkeella kerätty tilastollinen data työstettiin kokonaan käyttäen Microsoft Exceliä. Harmaan talouden mittaritietojen havainnollistamisessa hyödynnettiin ja käytettiin ristiintaulukointia, numeroita ja prosenttiosuuksia, mutta tulokset on kirjoitettu auki laadullisesti. Empiirinen aineisto suunniteltiin

kysymystenasettelun puolesta siten, että kyselyiden tuloksia voidaan vertailla vuonna 2010 julkaistun Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaiseman Suomen kansainvälistyvä harmaa talous tuloksiin.

5.4. Tutkimuksen pätevyyden, luotettavuuden ja eettisyyden arviointi

Harmaa talous on tutkimuskohteena kompleksinen, koska sen todellinen havaitseminen tilastojen pohjalta voi olla haastavaa. Harmaan talouden toimijat mitä todennäköisemmin eivät ole halukkaita raportoimaan toiminnastaan. Yksi ongelma piilee myös siinä, kuinka totuudenmukaisesti kyselyihin vastataan. Tästä syystä kyselyaineistot eivät välttämättä anna todellista kuvaa harmaan talouden ilmiöistä tai laajuudesta. Toinen iso ongelma liittyy siihen, ovatko harmaaseen talouteen johtavat syyt riittävän hyvin ja monipuolisesti tiedossa. On hyvin ongelmallista joutua sellaiseen paradoksaaliseen tilanteeseen, jossa pyrkimyksenä on selittää jotain, jota emme todellisuudessa tiedä jollain, jota emme todellisuudessa tiedä. (Kosonen 2014: 42.)

Tutkimuksen tarkoituksen toteutuminen on validiteetin eli pätevyyden kannalta olennaisin tekijä sen kannalta, mittaako tutkimus sitä mitä sen on tarkoitus selvittää. Myös huolellinen suunnittelu ja tarkkaan harkittu tiedonkeruu ovat avaintekijöitä tutkimuksen validiteetin kannalta, jota on vaikeaa tarkastella jälkeenpäin. Edellä mainittujen lisäksi on olennaista huolehtia perusjoukon täsmällisestä määrittelystä sekä tarpeeksi korkean vastausprosentin ja riittävän suuren, numeerisesti edustavan otoksen saamisesta. (Heikkilä 2014: 27.) Reliabiliteetti tarkoittaa luotettavuutta, eli tutkimuksen kontekstissa tutkimustulosten tarkkuutta. Tutkijalta edellytetään kriittisyyttä ja tarkkuutta, koska virheiden mahdollisuus on aina läsnä koko tutkimusprosessin ajan. Otskokoon on kiinnitettävä huomiota, koska liian pieni otoskoko voi johtaa tutkimustulosten sattumanvaraisuuteen, ja tutkimustulokset eivät saa perustua sattumanvaraisuuteen. Otoksen tulisi edustaa kokonaisuudessaan tutkittavaa perusjoukkoa, sillä luotettavien tutkimustulosten saaminen edellyttää, ettei kohderyhmä ole vino. Harmaan talouden tutkimisen kannalta reliabiliteetti voi asettaa tutkijalle haasteita, koska yhteiskunta on monimuotoinen ja vaihteleva kokonaisuus. Tästä johtuen tietyn tutkimuksen tulokset

eivät aina ole relevantteja tai vertailukelpoisia, kun asetelmat ja tilanteet muuttuvat. (Heikkilä 2014: 27.) Edellä mainittu voi olla erityisen tärkeää harmaan talouden tutkimisen kannalta.

Tutkimusprosessin aikatauluttaminen yhdessä tutkimuksen hyödyllisyyden arvioinnin kanssa ovat hyvän tutkimuksen kannalta todella tärkeitä tekijöitä. Tietojen tulisi olla tarkkoja, tuoreita ja käytettävissä silloin, kun niitä mahdollisesti tarvitaan. Kiire tai huolimattomuus voi pilata tutkimuksen luotettavuuden täysin. Tutkimuksen tulisi olla innovatiivinen, eri osapuolille hyödyllinen ja käyttökelpoinen. (Heikkilä 2014: 30.)

6. KYSELYTUTKIMUSTEN TULOKSET

Tässä osiossa on tiivistettynä yritys- ja toimitsijakyselyiden tulokset, joita on havainnollistettu taulukoiden, kuvioiden ja tekstin avulla. Toimitsijakyselyn vähäisen vastaajamäärän vuoksi toimitsijakyselystä esiin nostetut havainnot on avattu vain tekstimuodossa yrityskyselyä täydentävässä mielessä. Yrityskyselyyn vastasi 338 yritystä ja toimitsijakyselyyn 48 toimitsijaa. Yritysten ja toimitsijoiden perustiedot on vastaajien anonymiteetin turvaamiseksi rajattu tästä osiosta pois.

6.1. Harmaan talouden kehityssuunta

Tässä osiossa on avattuna yritysten vastaukset koskien harmaan talouden ilmiöitä ja kehityssuuntaa eli mittaritietoja.

Taulukko 3. Harmaan talouden arvioitu yleisyys (yrityskysely)

Kuinka yleistä arvioit harmaan talouden olevan toimialallasi? (yrityskysely)				
	Kuljetusala	Majoitus- ja ravitsemisala	Rakennusala	Muut toimialat
Hyvin yleistä	15,9 %	11,5 %	4,1 %	6,0 %
Melko yleistä	26,1 %	50,0 %	34,2 %	21,2 %
Melko harvinaista	46,6 %	30,8 %	47,9 %	37,7 %
Hyvin harvinaista	11,4 %	7,7 %	13,7 %	35,1 %
Yhteensä	100 %	100 %	100 %	100 %

Vastaajien enemmistön mukaan harmaan talouden arvioidaan olevan melko tai hyvin harvinaista. Tulos ei ole yksiselitteinen, sillä arviot eroavat toimialakohtaisesti. Yli 60 % majoitus- ja ravitsemisalan yrityksistä, 38 % rakennusalan yrityksistä sekä 32 % kuljetusalan yrityksistä katsoo harmaan talouden olevan melko tai hyvin yleistä.

Taulukko 4. Harmaan talouden havaintojen määrä (yrityskysely)

Arvioi kuinka usein olet törmännyt harmaaseen talouteen viimeisen kolmen vuoden aikana (yrityskysely)				
	Kuljetusala	Majoitus- ja ravitsemisala	Rakennusala	Muut toimialat
7 krt tai useammin	22,7 %	11,5 %	8,2 %	15,2 %
5-6 kertaa	8,0 %	11,5 %	6,8 %	7,3 %
3-4 kertaa	12,5 %	34,6 %	16,4 %	13,9 %
1-2 kertaa	29,5 %	30,8 %	34,2 %	25,2 %
En kertaakaan	27,3 %	11,5 %	34,2 %	38,4 %
Yhteensä	100 %	100 %	100 %	100 %

Enemmistö yritysvastaajista on kohdannut ja havainnut harmaata taloutta viimeisen kolmen vuoden aikana. Vastausten perusteella majoitus- ja ravitsemisalan sekä kuljetusalan yritykset ovat havainneet harmaata taloutta viimeisen kolmen vuoden aikana suhteessa enemmän kuin rakennusalan yritykset.

Taulukko 5. Harmaan talouden yleisimmät ilmiöt (yrityskysely)

Oletko yritystoiminnassa törmännyt seuraaviin harmaan talouden ilmiöihin viimeisen kolmen vuoden aikana? (yrityskysely)				
	Kuljetusala	Majoitus- ja ravitsemisala	Rakennusala	Muut toimialat
Myynti ilman kuittia tai että myyjä ei tarjoa kuittia	28,4 %	53,8 %	13,7 %	27,2 %
Pimeä palkanmaksu	33,0 %	26,9 %	21,9 %	11,9 %
Pimeän työn tarjoaminen	14,8 %	38,5 %	15,1 %	17,2 %
Työnantajamaksujen laiminlyönti	30,7 %	19,2 %	17,8 %	11,9 %
Konkurssikeinottelu	25,0 %	23,1 %	19,2 %	11,3 %
Pimeän työvoiman käyttö	21,6 %	23,1 %	16,4 %	12,6 %
Lyhyen elinkaaren yritysten käyttö verojen välttämiseksi	15,9 %	7,7 %	16,4 %	13,2 %
Myynti ohi kirjanpidon	12,5 %	19,2 %	9,6 %	11,9 %
Bulvaanien ja välikäsien käyttäminen	12,5 %	7,7 %	17,8 %	11,9 %
Korruptio	10,2 %	11,5 %	16,4 %	9,9 %
Myynti kuitilla eri hintaan	4,5 %	11,5 %	6,8 %	5,3 %
Muu	6,8 %	3,8 %	8,2 %	6,6 %
Kuittikauppa (tekaistut kuitit)	0,0 %	7,7 %	1,4 %	7,9 %
Piraattituotteiden osto ja myynti	1,1 %	3,8 %	0,0 %	3,3 %
Rahanpesu	1,1 %	0,0 %	0,0 %	2,0 %

Yleisimpiä yritysten havaitsemia harmaan talouden ilmiöitä viimeisen kolmen aikana ovat olleet myynti ilman kuittia tai että myyjä ei tarjoa kuittia, pimeä palkanmaksu, pimeän työn tarjoaminen ja työnantajamaksujen laiminlyönnit.

Taulukko 6. Harmaan talouden kehityssuunta (yrityskysely)

Onko harmaa talous toimialallasi mielestäsi kasvanut vai vähentynyt viimeisen kolmen vuoden aikana? (yrityskysely)				
	Kuljetusala	Majoitus- ja ravitsemisala	Rakennusala	Muut toimialat
Kasvanut selvästi	11,4 %	3,8 %	0,0 %	2,6 %
Kasvanut jonkin verran	22,7 %	3,8 %	5,5 %	7,9 %
Pysynyt ennallaan	47,7 %	53,8 %	39,7 %	55,6 %
Vähentynyt jonkin verran	10,2 %	30,8 %	34,2 %	17,2 %
Vähentynyt selvästi	8,0 %	7,7 %	20,5 %	16,6 %
Yhteensä	100 %	100 %	100 %	100 %

Yritysvastaajien enemmistön mukaan harmaa talous on pysynyt ennallaan viimeisen kolmen vuoden aikana, mutta toimialakohtaisia eroja on jonkin verran. Rakentamisessa 54 % katsoo harmaan talouden vähentyneen ja kuljetusosalalla 34 % lisääntyneen viimeisen kolmen vuoden aikana.

6.2. Keskeiset uhat

Tässä osiossa on havainnollistettuna yritysten vastaukset koskien harmaan talouden aiheuttamia ja siihen liittyviä keskeisiä uhkia.

Taulukko 7. Kansainvälistymisen harmaata taloutta lisäävä vaikutus (yrityskysely)

Arvioi kuinka paljon kansainvälistyminen on lisännyt harmaata taloutta viimeisen kolmen vuoden aikana (yrityskysely)				
	Kuljetusala	Majoitus- ja ravitsemisala	Rakennusala	Muut toimialat
Hyvin paljon	11,4 %	7,7 %	6,8 %	7,3 %
Melko paljon	42,0 %	23,1 %	35,6 %	24,5 %
Melko vähän	34,1 %	46,2 %	41,1 %	36,4 %
Hyvin vähän	12,5 %	23,1 %	16,4 %	31,8 %
Yhteensä	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Yritysvastaajien enemmistön mukaan kansainvälistyminen on lisännyt harmaata taloutta melko tai hyvin vähän viimeisen kolmen vuoden aikana. Tulos ei ole yksiselitteinen, sillä arviot eroavat toimialakohtaisesti. 53 % kuljetusalan yrityksistä, 42 % rakennusalan yrityksistä ja 30 % majoitus- ja ravitsemisalan yrityksistä katsoi kansainvälistymisen lisänneen harmaata taloutta melko tai hyvin paljon.

Taulukko 8. Tärkeimmät oikein toimimista haittaavat tekijät (yrityskysely)

Valitse tärkeimmät tekijät, jotka ovat mielestänne haitanneet oikein toimimista. (yrityskysely)				
	Kuljetusala	Majoitus- ja ravitsemisala	Rakennusala	Muut toimialat
Ulkomaisen työvoiman käyttö	52,3 %	42,3 %	64,4 %	30,5 %
Harmaan talouden kansainvälistyminen	52,3 %	30,8 %	34,2 %	34,4 %
Yritysten hyväksikäyttö petostarkoituksessa	31,8 %	34,6 %	39,7 %	37,1 %
Tiedon puute	27,3 %	19,2 %	16,4 %	32,5 %
Käteisen rahan käyttö	17,0 %	38,5 %	11,0 %	23,8 %
Järjestäytynyt rikollisuus	17,0 %	23,1 %	28,8 %	20,5 %
Alustatalous	15,9 %	11,5 %	11,0 %	17,2 %
Korruptio	12,5 %	3,8 %	13,7 %	15,9 %
Muu	11,4 %	3,8 %	8,2 %	9,3 %
Virtuaalivaluutat	2,3 %	7,7 %	4,1 %	6,6 %

Yritykset pitävät ulkomaisen työvoiman käyttöä, harmaan talouden kansainvälistymistä ja yritysten hyväksikäyttöä petostarkoituksessa merkittävimpinä oikein toimimista haittaavina tekijöinä. Myös järjestäytynyttä rikollisuutta pidetään merkittävänä uhkana oikein toimimiselle. Yritysvastausten osalta on ristiriitaista, että kansainvälistymisen arvioidaan haittaavan oikein toimimista, mutta sen ei arvioida merkittävästi lisänneen harmaata taloutta.

Taulukko 9. Harmaaseen talouteen ryhtymisen syyt (yrityskysely)

Valitse tärkeimmät tekijät, miksi harmaaseen talouteen ryhdytään. (yrityskysely)				
	Kuljetusala	Majoitus- ja ravitsemisala	Rakennusala	Muut toimialat
Taloudellinen hyöty	65,9 %	84,6 %	91,8 %	76,2 %
Kilpailuedun tavoittelu	75,0 %	38,5 %	63,0 %	53,6 %
Oikein toimimisen kannattamattomuus	52,3 %	50,0 %	34,2 %	45,7 %
Lievät rangaistukset	33,0 %	19,2 %	27,4 %	18,5 %
Tietämättömyys, vahinko	8,0 %	19,2 %	9,6 %	19,9 %
Valvonnan puute	18,2 %	7,7 %	15,1 %	11,3 %
Lainsäädännön porsaanreiät	12,5 %	11,5 %	5,5 %	17,2 %
Kansainvälistymisen tarjoamat mahdollisuudet	9,1 %	15,4 %	8,2 %	11,3 %
Alustatalouden tarjoamat mahdollisuudet	8,0 %	7,7 %	1,4 %	9,3 %
Muu	2,3 %	7,7 %	2,7 %	4,6 %
Säätelyn puute, säätelyn tehottomuus	0,0 %	0,0 %	0,0 %	3,3 %

Yritysten mukaan harmaaseen talouteen ryhtyminen on lähtökohtaisesti tietoista toimintaa, jolla tavoitellaan kilpailuetua ja taloudellista hyötyä.

Taulukko 10. Tärkeimmät yrityskannustimet (yrityskysely)

Valitse tärkeimmät tekijät, joilla yrityksiä voitaisiin kannustaa toimimaan oikein ja rehellisesti. (yrityskysely)				
	Kuljetusala	Majoitus- ja ravitsemisala	Rakennusala	Muut toimialat
Yritykset paremmin huomioiva veropolitiikka	26,1 %	61,5 %	41,1 %	56,3 %
Oikein toimimisesta myönnettävät bonukset	30,7 %	42,3 %	45,2 %	42,4 %
Rehellisten yritysten suojele	29,5 %	34,6 %	53,4 %	42,4 %
Luotettavuussertifikaatti tms.	34,1 %	26,9 %	37,0 %	28,5 %
Aktiivinen tiedotus harmaan talouden vaikutuksista ja seuraamuksista	29,5 %	23,1 %	24,7 %	35,8 %
Viranomaisten ja yritysten välisen yhteistyön lisääminen	28,4 %	34,6 %	16,4 %	25,2 %
Rangaistusten koventaminen	36,4 %	19,2 %	26,0 %	13,9 %
Valvonnan tehostaminen	40,9 %	15,4 %	16,4 %	13,2 %
Tehokas ja tarkoituksenmukainen sääntely	17,0 %	7,7 %	17,8 %	13,2 %
Muu	1,1 %	3,8 %	0,0 %	2,6 %

Yritysten mukaan tärkeimpiä tekijöitä, joilla yrityksiä voitaisiin kannustaa toimimaan oikein ja rehellisesti ovat yritykset paremmin huomioiva veropolitiikka, oikein toimimisesta myönnettävät bonukset ja rehellisten yritysten suojele. Muista toimialoista poiketen kuljetusalan yritysten mukaan tärkeimpiä tekijöitä ovat valvonnan tehostaminen, rangaistusten koventaminen ja ns. luotettavuussertifikaatit.

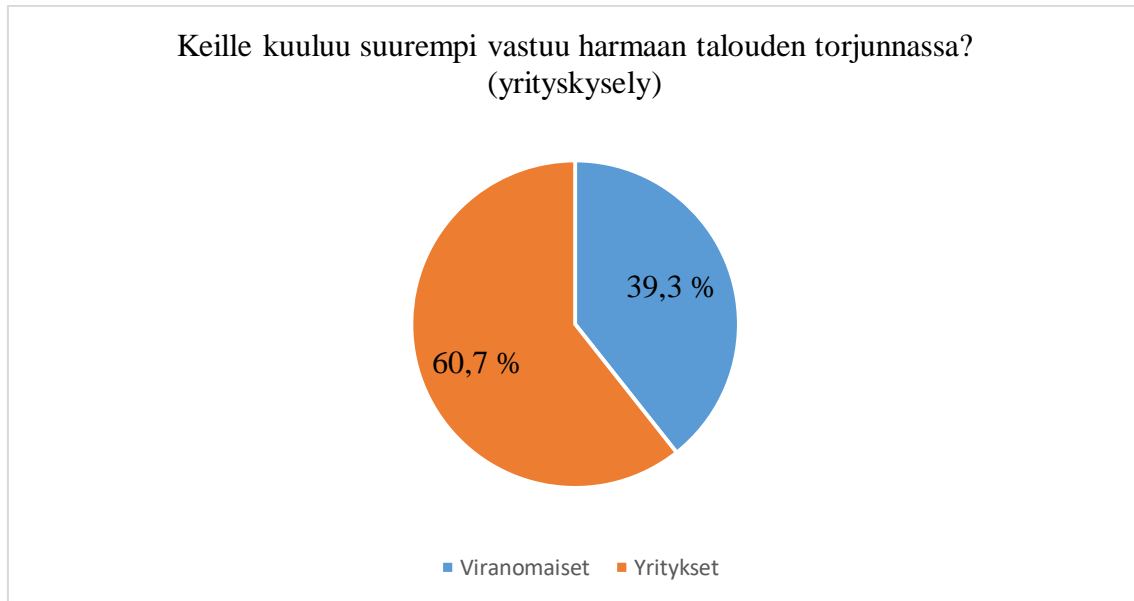
Taulukko 11. Harmaan talouden vaikutus kilpailuneutraliteettiin (yrityskysely)

Kuinka suurta haittaa harmaa talous aiheuttaa yritysten väliselle terveelle kilpailulle? (yrityskysely)				
	Kuljetusala	Majoitus- ja ravitsemisala	Rakennusala	Muut toimialat
Hyvin suurta	22,7 %	15,4 %	11,0 %	9,9 %
Melko suurta	39,8 %	26,9 %	32,9 %	22,5 %
Melko pientä	30,7 %	42,3 %	41,1 %	35,8 %
Hyvin pientä	6,8 %	15,4 %	15,1 %	31,8 %
Yhteensä	100 %	100 %	100 %	100 %

Yritysvastaajien niukan enemmistön mukaan harmaa talous aiheuttaa melko pientä haittaa yritysten väliselle terveelle kilpailulle. Tulos ei ole yksiselitteinen, sillä arviot poikkeavat toimialakohtaisesti. 62 % kuljetusalan, 43 % rakennusalan ja 42 % majoitus- ja ravitsemisalan yrityksistä katsoo harmaan talouden aiheuttavan melko tai hyvin suurta haittaa yritysten väliselle terveelle kilpailulle.

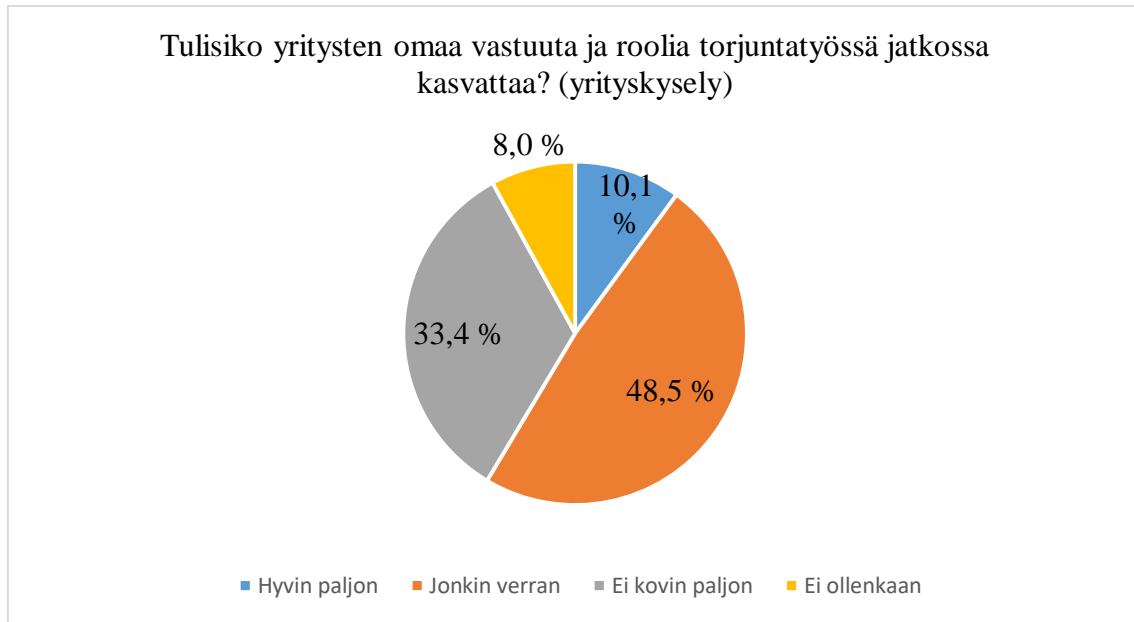
6.3. Harmaan talouden torjunta ja sitä koskeva sääntely

Torjunta- ja sääntelyosiossa on havainnollistettuna yritysten vastaukset koskien harmaan talouden torjuntaa ja sitä koskevaa sääntelyä. Osio on teorian soveltuvuuden näkökulmasta erittäin olennainen.



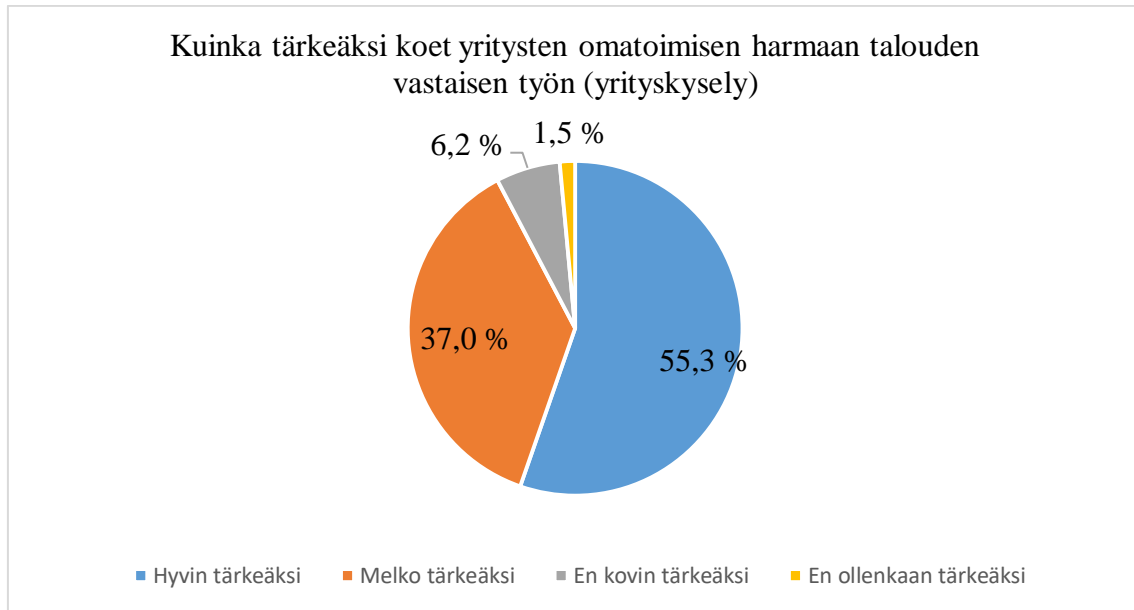
Kuvio 5. Harmaan talouden torjuntavastuun jakautuminen (yrityskysely)

Yritykset ovat halukkaita kantamaan vastuuta harmaan talouden torjunnasta. Yritysvastausten enemmistön mukaan suurempi vastuu torjunnasta kuuluu viranomaisten sijasta yrityksille.



Kuvio 6. Yritysten vastuun kasvattaminen (yrityskysely)

Yritykset ovat halukkaita ottamaan lisää vastuuta ja isomman roolin harmaan talouden torjunnassa.



Kuvio 7. Harmaan talouden vastaisen työn tärkeys (yrityskysely)

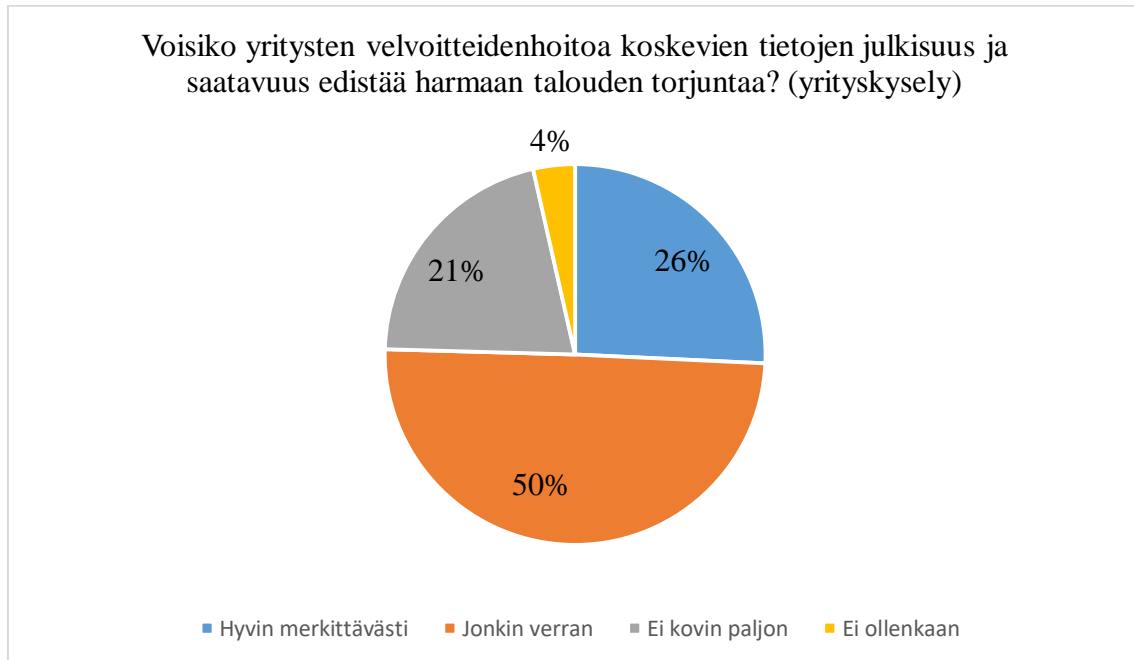
Yritykset tiedostavat harmaan talouden torjunnan tärkeyden. Yritysvastaajista 92 % kokee yritysten omatoimisen harmaan talouden vastaisen työn melko tai hyvin tärkeäksi.

Taulukko 12. Toimivimmat torjunnan keinot (yrityskysely)

Valitse seuraavista ne keinot, jotka koet toimiviksi harmaan talouden torjunnassa (yrityskysely)				
	Kuljetusala	Majoitus- ja ravitsemisala	Rakennusala	Muut toimialat
Verotukselliset kannustimet	30,7 %	38,5 %	49,3 %	49,7 %
Oikein toimimiseen kannustaminen	26,1 %	46,2 %	28,8 %	42,4 %
Valvonta ja tarkastukset	51,1 %	34,6 %	30,1 %	19,9 %
Aktiivinen yhteistyö viranomaisten ja yritysten välillä	35,2 %	34,6 %	26,0 %	28,5 %
Tiedottaminen ja ohjeistus	21,6 %	26,9 %	19,2 %	28,5 %
Yritystoimintaan liittyvien julkisia velvoitteita koskevien tietojen läpinäkyvyyden ja niiden saatavuuden parantaminen (esim. YTJ-järjestelmä)	26,1 %	11,5 %	34,2 %	22,5 %
Käteisen rahan käytön minimoiminen	14,8 %	26,9 %	24,7 %	24,5 %
Rangaistukset	28,4 %	23,1 %	15,1 %	13,9 %
Lainsäädäntö	12,5 %	11,5 %	6,8 %	11,3 %
Viranomaisresurssien lisääminen	13,6 %	7,7 %	12,3 %	6,0 %
Yritysten toiminnan avoimuuden lisääminen (esim. järjestöjen jäsenrekisterin avulla).	5,7 %	11,5 %	11,0 %	4,0 %
Yrityksiin kohdistuvien velvoitteiden (ts. ilmoitusmenettelyiden) lisääminen	5,7 %	0,0 %	4,1 %	2,0 %
Muu	1,1 %	0,0 %	2,7 %	7,3 %

Yritysten näkökulmasta toimivimmiksi koetut harmaan talouden torjunnan keinot ovat verotukselliset kannustimet, valvonta ja tarkastukset sekä oikein toimimiseen

kannustaminen. Myös aktiivinen yhteistyö viranomaisten ja yritysten välillä koetaan toimivaksi.



Kuvio 8. Yritysten velvoitteidenhoitotietojen merkitys torjunnassa (yrityskysely)

Yritysten mukaan velvoitteidenhoitoa koskevien tietojen saatavuus ja läpinäkyvyys voivat edistää harmaan talouden torjuntaa. Vain 4 % yritys vastaajista katsoi, että velvoitteidenhoitoa koskevien tietojen julkisuus ja saatavuus eivät edistäisi harmaan talouden torjuntaa ollenkaan.



Kuvio 9. Yritysten tarve paremmille palveluille ja työkaluille (yrityskysely)

Yritysvastaajista 78 %:n mukaan pitäisi olla parempia palveluita yhteistyökumppanien luotettavuuden tunnistamiseen ja arvioimiseen.

Taulukko 13. Toimivimmat sääntely- ja ohjauskeinot (yrityskysely)

Mitkä sääntely- ja ohjauskeinot toimivat harmaan talouden torjunnassa yritystoiminnan näkökulmasta? (yrityskysely)				
	Kuljetusala	Majoitus- ja ravitsemisala	Rakennusala	Muut toimialat
Kannustinsääntely	59,1 %	61,5 %	56,2 %	62,3 %
Informaatio-ohjaus	26,1 %	34,6 %	31,5 %	41,1 %
Yhteissääntely	43,2 %	34,6 %	26,0 %	25,8 %
Itsesääntely	25,0 %	30,8 %	28,8 %	33,8 %
Innovatiivinen sääntely	28,4 %	19,2 %	24,7 %	32,5 %
Lainsäädännöllinen sääntely	33,0 %	19,2 %	26,0 %	13,9 %
Kansainväliset tasovaatimukset, standardit	15,9 %	19,2 %	12,3 %	17,9 %
Sääntelemättä jättäminen	0,0 %	7,7 %	4,1 %	8,6 %
Muu	1,1 %	3,8 %	1,4 %	4,0 %

Yritysten mukaan sääntely on tarpeellista harmaan talouden torjunnan kannalta. Yritysten näkökulmasta toimivimmat sääntely- ja ohjauskeinot ovat kannustinsääntely, informaatio-ohjaus ja yhteissääntely.

Taulukko 14. Vaihtoehtoiset sääntelykeinot lainsäädännön tukena (yrityskysely)

Arvioi kuinka paljon harmaan talouden torjunnassa tulisi lainsäädännön lisäksi käyttää myös muita sääntely- ja ohjauskeinoja. (yrityskysely)				
	Kuljetusala	Majoitus- ja ravitsemisala	Rakennusala	Muut toimialat
Hyvin paljon	17,0 %	15,4 %	8,2 %	14,6 %
Jonkin verran	70,5 %	57,7 %	74,0 %	66,2 %
Ei kovin paljon	12,5 %	23,1 %	16,4 %	15,2 %
Ei ollenkaan	0,0 %	3,8 %	1,4 %	4,0 %
Yhteensä	100 %	100 %	100 %	100 %

Yritykset suhtautuvat vaihtoehtoihin sääntely- ja ohjauskeinoihin lainsäädäntöä tukevassa mielessä myönteisesti. Yritysvastausten enemmistön mukaan harmaan talouden torjunnassa tulisi lainsäädännön lisäksi käyttää muita sääntely- ja ohjauskeinoja jonkin verran.

Taulukko 15. Vaihtoehtoiset sääntelykeinot lainsäädännön korvikkeena (yrityskysely)

Koetko, että lainsäädäntöä tulisi korvata entistä enemmän muilla täydentävillä ns. pehmeillä ohjauskeinoilla, kuten esim. itsesääntelyllä tai informaatio-ohjauksella?				
	Kuljetusala	Majoitus- ja ravitsemisala	Rakennusala	Muut toimialat
Hyvin paljon	8,0 %	15,4 %	12,3 %	13,9 %
Jonkin verran	56,8 %	53,8 %	53,4 %	62,3 %
Ei kovin paljon	30,7 %	30,8 %	24,7 %	20,5 %
Ei ollenkaan	4,5 %	0,0 %	9,6 %	3,3 %
Yhteensä	100 %	100 %	100 %	100 %

Yritykset suhtautuvat lainsäädännön korvaamiseen muilla ohjauskeinoilla pääsääntöisesti myönteisesti. Yritysvastausten enemmistön mukaan lainsäädäntöä tulisi korvata muilla täydentävillä ohjauskeinoilla jonkin verran.

Taulukko 16. Harmaan talouden torjunnan sääntelyn toimivuus (yrityskysely)

2.9. Arvioi yritystoiminnan näkökulmasta sääntelyn tämänhetkistä toimivuutta harmaan talouden torjunnassa (yrityskysely)				
	Kuljetusala	Majoitus- ja ravitsemusala	Rakennusala	Muut toimialat
Riittävän toimivaa	1,1 %	7,7 %	15,1 %	15,2 %
Melko toimivaa	47,7 %	61,5 %	61,6 %	45,7 %
Ei kovin toimivaa	44,3 %	30,8 %	21,9 %	33,8 %
Ei ollenkaan toimivaa	6,8 %	0,0 %	1,4 %	5,3 %
Yhteensä	100 %	100 %	100 %	100 %

Yritysvastaajien enemmistön mukaan harmaan talouden torjuntaa koskeva sääntely on melko toimivaa. Arviot kuitenkin poikkeavat toisistaan toimialakohtaisesti. 51 % kuljetusalan yrityksistä, 30 % majoitus- ja ravitsemisalan yrityksistä ja 23 % rakennusalan yrityksistä katsoo, että sääntely ei ole kovin toimivaa tai ollenkaan toimivaa.

7. JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämän tutkielman tarkoituksena oli selvittää harmaan talouden torjunnan keinoja ja niiden toimivuutta sekä sääntelyn vaikutuksia, tarkoituksenmukaisuutta ja toimivuutta osana harmaan talouden torjunnan onnistumista ja epäonnistumista. Tutkimus kohdistui tutkittavissa harmaan talouden ilmiöissä ja niiden laajuudessa tapahtuneisiin muutoksiin, jotta torjunnan onnistumisesta ja epäonnistumisesta voitiin tehdä relevantteja johtopäätöksiä. Tutkielmassa selvitettiin vastauksia seuraaviin tutkimuskysymyksiin: 1) miten moderni sääntelyteoria hahmottaa harmaan talouden sääntelyllä ratkaistavissa olevana ongelmana, 2) millainen ongelma harmaa talous on yritysten ja työntekijöitä edustavien toimitsijoiden näkökulmasta, 3) mitä harmaan talouden ratkaisukeinoja pidetään toimivimpina, ja 4) miten moderni sääntelyteoria neuvoa harmaan talouden torjunnan osapuolia toimimaan niin, että harmaan talouden torjunnan ongelma voitaisiin ratkaista.

Teoriaosuudessa tarkasteltiin harmaata taloutta, modernia sääntelyteoriaa sekä harmaan talouden torjuntaa Suomessa. Harmaan talouden osiossa tarkastelun kohteena olivat määritelmät, keskeiset ilmenemismuodot, käytännönläheiset liittymäpinnat sekä harmaan talouden laajuus ja sen negatiivisia vaikutukset. Modernin sääntelyteorian osuudessa tarkastelun kohteena oli regulaatio eli sääntelyteorian konsepti, sääntelyn peruspilarit, modernit sääntelykeinot sekä tutkielman kannalta olennaisin teoriakehikko, responsiivisen älykkään sääntelyn teoria. Harmaan talouden torjunnan osiossa tarkasteltiin harmaan talouden torjunnan perusteita Suomessa, harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategiaa ja toimenpideohjelmia, torjunnan keinoja riskitoimialoilla, sääntelyn ja torjunnan suhdetta sekä torjunnan haasteita.

Tutkimuksen empiirinen osa toteutettiin kahtena kvantitatiivisena eli määrällisenä internetkyselynä, ja kohdennettiin eri yrittäjäjärjestöjen jäsenyrityksille sekä eri työntekijäjärjestöjä edustaville toimitsijoille. Kyselyt kohdennettiin harmaan talouden tunnistettuja riskitoimialoja eli kuljetusalaa, majoitus- ja ravitsemisalaa sekä rakennusalaa edustaville yrityksille ja toimitsijoille, mutta mukaan otettiin myös muita toimialoja. Kahden erillisen kyselyn ideana oli tuoda syvyyttä ja osittaista vertailtavuutta

tuloksiin, joten toimitsijakyselyyn valittiin yrittäjäjärjestöjen suorat vastinparit. Toimitsijakyselyn tarkoituksena oli täydentää yrityskyselyn tuloksia, ei tuoda täyttä vertailtavuutta yrityskyselyyn. Yrityskyselyyn vastasi 338 yritystä, toimitsijakyselyyn 48 toimitsijaa. Tulosten analysoimisessa hyödynnettiin tilastollisia työkaluja ja menetelmiä.

7.1. Harmaa talous sääntelyllä ratkaistavissa olevana ongelmana

Yritystoiminnan harmaa talous on sekä teoriassa että käytännössä yleisesti tunnistettu ja havaittu ongelma, jonka vaikutukset ovat negatiivisesti monenkirjavia. Harmaasta taloudesta kärsivät yhteiskunnan, yritysten ja markkinoiden lisäksi myös työntekijät, kuluttajat ja ympäristö. Harmaa talous on jatkuvassa muutoksessa oleva kansainvälistyvä ja moniulotteinen kokonaisuus, jonka piiloon jäävä luonne ja liittymäpinnat muun muassa järjestäytyneeseen rikollisuuteen, talousrikollisuuteen ja korruptioon tekevät siitä erityisen vakavaa ja hankaloittavat huomattavasti myös sen tunnistamista ja torjuntaa. Suomessa harmaata taloutta esiintyy erityisesti työvoimavaltaisilla aloilla, joilla sen on havaittu ilmenevän muun muassa kirjanpidon ohittavana myyntinä, pimeään työvoiman käyttöön liittyvinä ilmiöinä ja konkurssikeinotteluna. Harmaan talouden ilmiöt ovat empiirisistä havainnoista huolimatta kuitenkin huomattavasti monipuolisempia.

Harmaan talouden torjunta on haastavaa ja edellyttää siitä syystä sääntelyn perinteistä näkemystä laajempia tarkastelukiikareita harmaaseen talouteen sääntelyongelmana, koska harmaan talouden kokonaisdynamiikka asettaa torjunnalle merkittäviä sääntelyllisiä haasteita, joihin kapea-alaiset lähestymistavat eivät teoriassa kykene riittävän laadukkaasti vastaamaan. Modernin sääntelyteorian monipuolinen ymmärtäminen ja soveltaminen voi auttaa sekä torjumaan harmaata taloutta laadukkaammin että ymmärtämään sen kompleksista luonnetta paremmin sääntelyn näkökulmasta. Modernin sääntelyteorian näkemysten pohjalta harmaan talouden torjunnassa on tärkeämpää keskittyä sääntelyn laadulliseen parantamiseen eli reregulaatioon kuin sääntelyn määrän vähentämiseen eli deregulaatioon, koska sääntely on tarpeellista harmaan talouden torjunnan kannalta. Sääntelyn tarpeellisuus ei kuitenkaan automaattisesti tarkoita tarvetta lainsäädännölle.

Teoria hahmottaa harmaan talouden kompleksisena ja vaikeasti tunnistettavana ongelmana, jota tulee lähestyä analyyttisesti, koska harmaan talouden torjunta edellyttää oikean sääntelyanalyysin ja -strategian valintaa, riittävän monipuolista sääntelykeinovalikoimaa sekä yritysten ja kolmansien osapuolien käyttämistä sääntelytilaa tai -kuilua paikkaavina sijaissääntelijöinä, sillä julkishallinnon toteuttama sääntely ei välttämättä vaikutusalueeltaan ulotu kaikkiin ongelma-alueisiin riittävän tarkasti ja joustavasti. Harmaata taloutta tulisi lähestyä moniulotteisena sääntelyongelmana, johon puuttuminen yksittäisin sääntelykeinoin tai liian yksinkertaisin metodein voi pahimmillaan johtaa vakavaan sääntelyhäiriöön. Teorian smart regulation -ajatteluun perustuvat älykkäät ominaisuudet korostavat torjunnan osalta eri sääntelijöiden ja sääntelykeinojen merkitystä ja roolia osana sääntelystrategian toimeenpanoa julkishallinnon tukena, kun taas teorian responsive regulation -ajatteluun perustuvat ominaisuudet korostavat sääntelykeinojen väliintulotason valintaa ja keinojen käyttämistä osana toimivaa sääntelyä ja harmaan talouden torjuntaa.

Modernin sääntelyteorian näkökulmasta pelkkään hallinnolliseen ohjaukseen tai lainsäädäntöön perustuva näkemys sääntelystä keskittyy liian paljon keppeihin, jättäen porkkanat huomioimatta, mikä voidaan teorian puolesta nähdä ongelmalliseksi lähestymistavaksi harmaan talouden torjunnan osalta, koska yksilöiden ja yritysten käyttäytyminen muovautuu kannustimien ja sanktioiden välisen tasapainon kautta. Toimiva harmaan talouden torjunta edellyttää sekä kannustimia että sanktioita. Harmaan talouden harjoittamisen keskiössä on ihminen, ja ihmiset voidaan mieltää sääntelypluralisteiksi, joten sääntelyn noudattaminen korreloi yksilön sille antaman arvotuksen kanssa, ja siitä syystä kannustimet ovat erittäin tärkeitä toimivan sääntelyn ja torjunnan kannalta. Merkittävä osa sääntelypotentiaalista voi jäädä käyttämättä sekä sääntelyn kannalta tärkeät laatukysymykset huomioimatta, jos sääntelykeinot ovat liian yksinkertaisia ja sääntelyä toimeenpannaan vain julkishallinnon toimesta. Sääntelyn voidaan toki nähdä toimivan myös niin, mutta modernin sääntelyteorian näkemysten kautta harmaan talouden torjuntaa koskevan sääntelyn laatua ja vaikuttavuutta voidaan parantaa ilman merkittäviä lisäresursseja, koska sijaissääntelijät yhdessä vaihtoehtoisten sääntelykeinojen avulla täydentävät ja paikkaavat julkishallinnon toimeenpaneman sääntelyn puutteita, jolloin sääntelyn kokonaisteho ja -laatu voivat parantua.

Moderni sääntelyteoria näkee pelkän lainsäädännöllisen velvoitesääntelyn käyttämisen dynamiikan hitaaksi ja jäykäksi tavaksi vaikuttaa jatkuvassa muutoksessa olevaan ongelmaan, joten sen tueksi tai sitä korvaamaan voidaan tarvita merkittävä määrä myös muita sääntely- ja ohjauskeinoja sekä sääntelytilaa täydentäviä sijaissääntelijöitä. Lainsäädäntö toimii sääntelyn runkona, mutta senkään osalta määrä ei korvaa laatua. Harmaan talouden määrän on havaittu korreloivan positiivisesti sääntelyn määrän kanssa, mutta koska haitalliseen toimintaan puuttuminen edellyttää sääntelyä, eikä sääntelyn vähentäminen ole toimiva ratkaisu harmaan talouden ongelmiin, niin siitä syystä harmaan talouden torjunnassa erityistä painoarvoa tulisi antaa sääntelyn vaikuttavuudelle, laadulle ja kustannustehokkuudelle. Harmaan talouden torjunnan ja sääntelyn suhteen on painotettu kustannustehokkuutta, jonka nähdään onnistuvan painottamalla sanktioita kiinnijäämisriskin kasvattamisen sijasta. Tätä näkemystä moderni sääntelyteoria ei täysin tue, sillä molemmat ovat tärkeitä tekijöitä eikä niitä saisi nähdä toisiaan poissulkevin. Jos kiinnijäämisriskin kasvattamisen nähdään lisäävän elinkeinoelämän hallinnollista taakkaa, niin vaihtoehtona voisi olla se, että kiinnijäämisriskiä pyritään edistämään ei-hallinnollisen ohjauksen keinoin.

Ennen sääntelyllisiä toimenpiteitä on tärkeää tuntea myös taltutettavan ongelman luonne, ulottuvuudet ja kehityssuunta riittävän hyvin. Teorian näkökulmasta tarkasteltuna mikään strategia, toimenpide tai sääntelykeino ei toimi täydellisesti, ja siitä johtuen on todennäköisempää saavuttaa tavoitteet hyödyntämällä useita eri sääntelijöitä ja sääntelykeinoja yhdessä sääntelyverkostona. Täydellisten ratkaisujen sijasta tulisi tähdätä tyydyttäviin eli toimiviin ratkaisuihin, jotka palvelevat asetettuja tavoitteita, jotka puolestaan tulee olla tiedossa ennen sääntelykeinojen käyttämistä, jotta sääntelyhäiriöiden riskit voidaan mahdollisesti minimoida. Teorian lähtökohdista kompleksiset ongelmat vaativat myös sääntelyn osalta riittävää dynamiikkaa.

7.2. Harmaan talouden ongelmallisuus yritysten ja toimitsijoiden näkökulmasta

Yritysten havainnot harmaasta taloudesta kertovat, että harmaata taloutta ilmenee ja esiintyy eri toimialoilla yritystoiminnan yhteydessä. Enemmistö yritysvastaajista arvioi

yrittötoiminnan yhteydessä esiintyvän harmaan talouden olevan melko tai hyvin harvinaista, mutta arviot vaihtelevat selkeästi toimialoittain. Yli 60 % majoitus- ja ravitsemusalan yrityksistä, 38 % rakennusalan yrityksistä sekä 32 % kuljetusalan yrityksistä katsoi harmaan talouden olevan melko tai hyvin yleistä. Enemmistö vastaajista on kohdannut ja havainnut harmaata taloutta viimeisen kolmen vuoden aikana. Vastausten perusteella majoitus- ja ravitsemusalan sekä kuljetusalan yritykset ovat havainneet harmaata taloutta viimeisen kolmen vuoden aikana suhteessa enemmän kuin rakennusalan yritykset. Harmaan talouden ilmiöitä on myös havaittu runsaasti. Yleisimpiä yritysten havaitsemia harmaan talouden ilmiöitä viimeisen kolmen vuoden aikana ovat olleet myynti ilman kuittia tai että myyjä ei tarjoa kuittia, pimeä palkanmaksu, pimeän työn tarjoaminen ja työnantajamaksujen laiminlyönnit. Toimitsijat ovat havainneet eniten alipalkkausta, työntehtojen rikkomista ja työnantajamaksujen laiminlyöntejä. Harmaan talouden riskitoimialoilla eniten havaituissa ilmiöissä on tapahtunut vuosien varrella muutosta.

Harmaan talouden kehitystrendi kasvun suhteen on riskitoimialoilla varovaisesti arvioiden kokonaisuudessaan ollut jossain määrin laskeva, mutta toimialakohtaisia eroja on löydettävissä. Yritysvastausten enemmistön mukaan harmaa talous on pysynyt ennallaan viimeisen kolmen vuoden aikana, kun harmaan talouden riskitoimialoja edustavat yritykset arvioivat vuonna 2009 tehdyn kyselyn mukaan harmaan talouden kasvaneen. Yrityskyselyn vastausten perusteella rakennusosalalla muutos on ollut jyrkempi positiiviseen suuntaan, sillä 54 % katsoi harmaan talouden kokonaisuudessaan vähentyneen rakentamisen toimialalla. Kuljetusosalalla harmaan talouden kehitystrendin voidaan nähdä olleen lievästi kasvava. Muista toimialoista poiketen kuljetusalan yrityksistä peräti 34 % arvioi harmaan talouden kasvaneen toimialalla, vaikka kuljetusalan yritysten enemmistö arvioi harmaan talouden pysyneen ennallaan.

Yritysvastausten enemmistön mukaan kansainvälistyminen ei ole lisännyt harmaata taloutta merkittävästi, mutta huomattava osa vastaajista näkee asian toisin. Harmaan talouden kansainvälistymisellä nähdään kuitenkin olevan merkittäviä oikein toimimista negatiivisesti haaittavia vaikutuksia. Muista toimialoista poiketen kuljetusosalalla kansainvälistymisen nähdään lisänneen harmaata taloutta. Yritykset pitävät ulkomaisen

työvoiman käyttöä, harmaan talouden kansainvälistymistä ja yritysten hyväksikäyttöä petostarkoituksessa merkittävimpinä oikein toimimista haittaavina tekijöinä. Yritysten vastausten osalta on ristiriitaista, että harmaan talouden kansainvälistymisen nähdään haittaavan oikein toimimista, mutta sen ei arvioida lisänneen harmaata taloutta. Myös järjestäytynyttä rikollisuutta pidetään merkittävänä uhkana oikein toimimiselle. Yritysvastausten perusteella on positiivista, että yritykset ovat tietoisia järjestäytyneen rikollisuuden läsnäolosta ja sen negatiivisista vaikutuksista.

Yritysvastausten enemmistön mukaan harmaaseen talouteen ryhtyminen on lähtökohtaisesti tietoista toimintaa, jolla tavoitellaan kilpailuetua ja taloudellista hyötyä. Yritysten mukaan tärkeimpiä tekijöitä, joilla yrityksiä voitaisiin kannustaa toimimaan oikein ovat yritykset paremmin huomioiva veropolitiikka, oikein toimimisesta myönnettävät bonukset ja rehellisten yritysten suojele. Kuljetusalan vastaukset koskien tärkeimpiä kannustintekijöitä poikkesivat muista täysin, sillä kuljetusalan yritysten mukaan tärkeimpiä tekijöitä ovat valvonnan tehostaminen, rangaistusten koventaminen ja ns. luotettavuussertifikaatit. Kuljetusalan vastausten osalta lieenee luonnollista, että valvonnan merkitys korostuu vastauksissa, sillä kuljetusala on kansainvälistä ja liikkuvaa toimintaa, verraten kiinteisiin ravintoloihin tai rakennusalan työmaihin.

Yritykset pitävät harmaata taloutta edelleen negatiivisesti kilpailuneutraliteettiin vaikuttavana asiana. Yritysvastausten niukan enemmistön mukaan harmaa talous aiheuttaa melko pientä haittaa yritysten väliselle terveelle kilpailulle, mutta huomattava osa vastanneista yrityksistä näkee asian toisin. Majoitus- ja ravitsemusalan sekä rakennusalan yritysvastausten enemmistön mukaan harmaa talous aiheuttaa melko pientä haittaa yritysten väliselle terveelle kilpailulle, kun vuonna 2009 tehdyn yritys-kyselyn mukaan majoitus- ja ravitsemusalan sekä rakennusalan yritykset arvioivat harmaan talouden kilpailua vääristävän vaikutuksen olevan kohtalainen tai merkittävä. Kuljetusosalalla trendi on ollut negatiivisesti päinvastainen. Kuljetusalan yritysvastausten enemmistön mukaan harmaa talous aiheuttaa yritysten väliselle terveelle kilpailulle melko suurta haittaa, kun vuonna 2009 tehdyn kyselyn mukaan kuljetusalan yritykset arvioivat harmaan talouden kilpailua vääristävän vaikutuksen olevan kohtalainen tai vähäinen.

Tulosten osalta oli yllättävää, että yritysten mukaan pääasiallinen vastuu torjunnassa kuuluu viranomaisten sijasta yrityksille. Yritykset halusivat lisää vastuuta ja isomman roolin harmaan talouden torjunnassa, mutta työkaluja, tietoa ja kannustimia tarvitaan lisää. Yritysten omatoimista harmaan talouden vastaista työtä sekä yritysten ja viranomaisten välistä aktiivista yhteistyötä pidetään tärkeinä tekijöinä harmaan talouden torjunnan näkökulmasta. Yritysvastausten enemmistön mukaan toimivimmiksi koetut harmaan talouden torjunnan keinot ovat verotukselliset kannustimet, tarkastukset ja oikein toimimisen tukeminen. Yritysten velvoitteidenhoitoa koskevien tietojen saatavuuden ja julkisuuden nähdään edistävän harmaan talouden torjuntaa. Vastaajien mukaan yrityksillä on lähtökohtaisesti hyvät mahdollisuudet tunnistaa ja löytää luotettavia kumppaneita, mutta harmaan talouden torjuntaan tarvitaan uusia ja parempia työkaluja muun muassa yhteistyökumppanien luotettavuuden tunnistamiseen ja arvioimiseen. Yritykset kaipaivat myös lisää tietoa torjunnasta ja siitä, kuinka suojautua harmaalta taloudelta ja toimia oikein.

Yritysten näkökulmasta sääntely on tarpeellista harmaan talouden torjunnan kannalta. Enemmistö vastaajista arvioi tämänhetkisen sääntelyn olevan kokonaisuudessaan melko toimivaa, mutta ei riittävän toimivaa. Arviot poikkesivat toimialakohtaisesti, sillä 51 % kuljetusalan yrityksistä, 30 % majoitus- ja ravitsemusalan yrityksistä ja 23 % rakennusalan yrityksistä katsoi, että sääntely ei ole kovin toimivaa tai ollenkaan toimivaa. Yritysten mukaan sääntelyssä tulisi lainsäädännön lisäksi hyödyntää myös muita sääntely- ja ohjauskeinoja, minkä lisäksi lainsäädäntöä voisi korvata muilla vaihtoehtoisilla sääntely- ja ohjauskeinoilla enemmän. Sääntelykeinojen osalta yritykset kaipaivat yrityksiä velvoittavan ja mahdollisesti rasittavan sääntelyn sijaan lisää taloudellisia kannustimia hyödyntävää kannustinsääntelyä, viranomaisten tarjoamaan ja tuottamaan tietoon perustuvaa informaatio-ohjausta, ja yhteissääntelyä, jossa toteutusvastuu on yrityksillä mutta valvontavastuu viranomaisilla. Toimitsijat suhtautuvat vastausten perusteella muihin sääntely- ja ohjauskeinoihin lainsäädäntöä tukevassa mielessä positiivisesti, mutta yrityksiä varovaisemmin lainsäädännön korvaamiseen muilla sääntely- ja ohjauskeinoilla.

Yritysten näkemykset sääntelystä ja sääntelykeinoista voivat viestiä yritysten halusta ottaa lisää vastuuta torjunnassa ja siitä, että toimialakohtaiset erot ja ongelmat voivat vaatia toimialakohtaisempaa ja dynaamisempaa sääntelyä riittävän toimivan torjunnan näkökulmasta tarkasteltuna. Sääntelyn voidaan nähdä toimivan torjunnassa oikein toteutettuna, minkä puolesta puhuvat rakennusallalla toteutetut sääntelylliset uudistukset ja tiukentuneet velvoitteet, ja sitä myötä harmaan talouden jokseenkin laskenut kehitystrendi rakentamisen toimialalla.

Kokonaisuudessaan harmaan talouden ilmiöissä ja kehityssuunnassa voidaan nähdä muutosta positiivisempaan suuntaan, mutta ongelmia esiintyy edelleen. Vaikka yritysten arviot harmaan talouden yleisyydestä ovat varovaisia, on yritystoiminnan yhteydessä esiintyvä harmaa talous edelleen yritysten yleisesti tunnistama ja havaitsema ongelma. Yritykset eivät koe harmaan talouden pääsääntöisesti kasvaneen, mutta harmaata taloutta on havaittu eri toimialoilla runsaasti. Erityisesti kuljetusallalla harmaan talouden ongelmat ja vaikutukset ovat muihin toimialoihin verraten nousseet konkreettisimmin yritysten näkökulmasta esille, kun taas rakennusallalla muutosta on tapahtunut vastausten perusteella positiivisempaan suuntaan, mikä voi olla tulosta toteutetuista sääntelyllisistä uudistuksista.

Harmaan talouden torjunnan kannalta on positiivista, että yritykset haluavat toimia oikein ja ottaa vastuuta, mutta harmaan talouden kansainvälistyminen ja sen lieveilmiöt haittaavat merkittävästi oikein toimimista. Harmaan talouden aiheuttamat toimialakohtaiset ongelmat voivat vaatia syvempää tietoa eri toimialojen sudenkuopista ja erityispiirteistä, jotta torjunta voidaan keinovalikoiman ja resurssien puolesta kohdentaa oikein. Yritysten näkökulmasta harmaan talouden torjunta edellyttää parempia työkaluja, kannustimia, tietoa ja kokonaisuudessaan toimivampaa sääntelyä. On syytä ottaa huomioon, että yrityskyselyn tulokset kuvastavat vain pääsääntöisesti pienten yritysten näkemyksiä, eikä tuloksia voida yleistää tyhjentävästi kaikkiin yrityksiin.

7.3. Harmaan talouden toimivimmat ratkaisukeinot

Suomessa harmaan talouden torjunnan nähdään olleen suurissa ongelmissa muun muassa harmaan talouden kansainvälistymisen, tehottoman lainsäädännön ja viranomaisten resurssiongelmien takia. Tämän voidaan teorian näkökulmasta nähdä olevan mahdollista seurausta siitä, että harmaata taloutta ei ole sääntelyongelmana tunnistettu riittävän monipuolisesti, eivätkä lainsäädäntö tai torjuntakeinot ole pysyneet ilmiön perässä. Torjunnassa on teorian näkökulmasta painotettu enemmän keppejä kuin porkkanoita, jolloin keskiössä ovat olleet valvonta, velvoitteet ja sanktiot. Tästä johtuen sääntelyllisen torjunnan vaikuttavuus, laatu ja kustannustehokkuus ovat voineet jäädä liian alhaiselle tasolle mahdollisesti siitä syystä, että torjunta on ollut liikaa viranomaisten harteilla eikä torjunnassa ole huomioitu teorian kannalta olennaisia kannustimia, sijaissääntelijöitä tai monipuolisia sääntelykeinoyhdistelmiä riittävässä määrin. Tätä näkemystä myös yrityskyselyn vastaukset tukevat.

Vaikka valvonta ja sanktiot ovat harmaan talouden torjunnan kannalta olennaisia, on teorian lähtökohdista oleellista miettiä myös sitä, mikä saa tietyt toimijat käyttäytymään epätoivotulla tavalla, eli harjoittamaan harmaata taloutta. Teorian keskiössä voidaan todellisuudessa nähdä olevan haitallisten ilmiöiden torjuminen ennalta, ei niiden paikkaaminen jälkikäteen, vaikka viranomaisten toimenpiteet ovat osittain painottaneet preventiivisiä toimenpiteitä. Yritykset tulisi sääntelyn keinoin saada toimimaan oikein ja panostamaan hyvään laatuun. Suomessa harmaan talouden torjunnan sääntelylliset keinot ovat kuitenkin korostaneet torjunnan kannalta olennaisia asioita, kuten kiinnijäämisriskiä, rangaistuksia, valvontaa ja torjunnan eri osapuolten välistä yhteistyötä, mutta se ei teorian näkökulmasta sellaisenaan riitä. Kannustimet ja epätoivottuun käyttäytymiseen johtavat ydinsyyt ovat teorian näkökulmasta jääneet liian vähälle huomiolle. Harmaaseen talouteen ryhtyminen on yritysten näkökulmasta lähtökohtaisesti tietoista toimintaa, jolla tavoitellaan taloudellista hyötyä ja kilpailuetua, jolloin teorian perspektiivistä tulisi tarkastella sitä, miksi yritysten tarvitsee tavoitella taloudellista hyötyä tai kilpailuetua, eli mikä johtaa siihen, että näin toimitaan. Toisaalta muun muassa järjestäytyneen rikollisuuden näkyminen vahvemmin harmaan talouden tekijäpiirissä edellyttää teorian

lähtökohdista järeitä keinoja, mikä hankaloittaa taas sen suhteuttamista, että painotetaanko pehmeitä vai kovia keinoja.

Yritystoiminnan yhteydessä ilmenevää harmaata taloutta on Suomessa torjuttu pääsääntöisesti viranomaisvoimin ja lainsäädäntövoittoisesti, minkä voidaan nähdä olevan modernin sääntelyteorian näkökulmasta paradoksaalisesti sekä hyvä että huono asia. Asia voidaan nähdä hyvänä koska torjunta on jossain määrin tuottanut tulosta, sillä yrityskyselyn vastausten perusteella harmaan talouden kehitystrendi kasvun suhteen on riskitoimialoilla varovaisesti arvioiden kokonaisuudessaan ollut jossain määrin laskeva, minkä voidaan nähdä olevan osoitus siitä, että viranomaisten toteuttama torjunta on toiminut harmaan talouden torjunnassa. Toisaalta asia voidaan nähdä ongelmalliseksi teorian korostamista laatu- ja kustannustehokkuusnäkökulmista, mikäli torjunnassa hyödynnetään lähes yksinomaan hallinnollista ohjausta, ja jos torjunta on liikaa viranomaisten vastuulla. Sääntelykeinopyramidin älykkäistä lähtökohdista tarkastellen julkishallinto nähdään vain yhdeksi kolmesta sääntelijästä, joten potentiaalisesta sääntelykapasiteetista jää käyttämättä valtaosa, jos sääntelyverkostoon ei valjasteta yrityksiä ja kolmansia osapuolia mukaan.

Sääntelykeinopyramidin responsiivisuutta havainnollistaen hallinnollinen ohjaus on keinovalikoiman puolesta vain jäävuoren huippu, jolloin teorian kannalta keskeiset kannustimet eli interventiotasoltaan ja kustannustehokkuudeltaan paremmat vaihtoehtoiset sääntelykeinot jäävät kokonaan hyödyntämättä, jolloin potentiaalinen riski sääntelyhäiriöön voi kasvaa. Asetelmaa mutkistaa myös se, että yrityskyselyn tulosten perusteella positiiviset vaikutukset olivat havaittavissa valtaosin vain rakentamisen toimialalla, jossa on toteutettu lainsäädännöllisen velvoitesääntelyn lisäksi myös sääntelyä, joka voidaan keinovalikoiman puolesta kategorisoida itsesääntelyn ja informaatio-ohjauksen piiriin, ja jossa sääntelyä on toteutettu myös ei-valtiollisten toimijoiden toimesta. Toimivan sääntelyn voidaan teorian ja rakennusalan vastausten puolesta nähdä edellyttävän lainsäädännön tueksi myös muita pehmeitä keinoja. Harmaan talouden ongelmat sen sijaan korostuivat monilta osin kuljetusalalla, jossa sääntelyä ei ole toteutettu ja toimeenpantu yhtä intensiivisesti kuin rakennusosalalla, mikä muistuttaa siitä, että sääntely on tarpeellista harmaan talouden torjunnassa.

Kyselyyn vastanneiden yritysten näkemykset toimivimmista torjunnan keinoista tukevat modernin sääntelyteorian näkemyksiä, sillä sanktioiden ja niitä tukevan valvonnan tueksi tarvitaan riittävä määrä kannustimia sekä otolliset olosuhteet, jossa oikein toimiminen koetaan riittävän kannattavaksi. Yrityksille otolliset olosuhteet voivat käsittää muun muassa yritysmuotoisen verotuksen, toimivat torjunnan työkalut, riittävän informaation ja riittävät vaikuttamiskanavat. Toimitsijoiden näkemykset toimivimmista torjunnan keinoista ovat osittain teorian näkökulmasta ongelmallisia, sillä viranomaisresurssien lisääminen yhdessä tarkastuksien ja valvonnan kanssa eivät tue teorian kustannustehokkuus- ja laatuksymyksiä. Sääntelyllä ja ohjauksella tulisi pyrkiä vaikuttamaan kannustavasti sääntelyn kohteiden eli yritysten käyttäytymiseen tavoitellen sitä, että yritykset pyrkisivät toimimaan oikein ja laadukkaasti, ilman välttämätöntä tarvetta hallinnolliselle ohjaukselle, joka edellyttää merkittäviä suunnittelu-, toimeenpano-, ja viranomaisresursseja.

Yritysvastaajien näkemykset torjunnasta ja sääntelystä tukevat eritoten modernin sääntelyteorian älykkäitä ominaisuuksia, jotka korostavat sääntely- ja toimeenpanovastuun jakamista myös yrityksille ja kolmannen sektorin toimijoille, jotka voivat täydentää sääntelytilaa, jolloin torjunta voi tehostua kokonaisuudessaan merkittävästi. Teorian puolesta sääntelypaine tulisi nimenomaan keskittää sääntelykeinopyramidin keskiosaan, eli yhteissääntelyn alueelle, jossa korostuu viranomaisten ja yritysten välinen yhteistyö. Yhteissääntely ei kuitenkaan tarkoita yksipuolista viranomaisten valvomista ja yritysten toteuttamista, vaan yritykset voivat myös oma-aloitteisesti teorian lähtökohdista toimeenpanna toimialakohtaista sääntelyä tai ohjausta ja muun muassa itsesääntelyn keinoin edistää torjuntaa, jota viranomaiset voivat aktivoida ja tukea muun muassa informaatio-ohjauksen tai neuvonnan avulla. Yritysten vastaukset tukevat teoriaa myös siinä mielessä, että sääntelyllisen torjunnan molemmat ääripäät voivat olla hyvin haitallisia. Pelkät pehmeät keinot tai strategiat, tai vaihtoehtoisesti liian ankarat vastaavat eivät toimi yksinään, vaan vaaditaan sopiva yhdistelmä molempia.

Teorian lähtökohdista tarkasteltuna viranomaisten ja yritysten yhteistyön kautta eskaloituva sääntelyn toimeenpano on todellisuudessa kuitenkin mahdollista vain, jos

sääntelykeinopyramidia mukailevien ankarampien seuraamusten mahdollisella käyttöönotolla on uskottava ennalta ehkäisevä vaikutus. Julkishallinnolla tulee olla uskottava sääntelykeino- ja sanktiovalikoima käytettävissä, mikäli yritysten toimeenpanema sääntely tai muu toiminta annetun vastuun rajoissa ei toimi. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kannustimien ja pehmeiden keinojen kovaksi tueksi tarvitaan toimivaa ja tarpeellista lainsäädäntöä sekä riittävä määrä tarkastuksia ja valvontaa. Tämä on tärkeä tiedostaa, koska yritysten epärationaalinen käytös yleensä aiheuttaa tarpeen säännellä, joten siitä syystä myöskään pehmeät keinot eivät yksinään riitä. Pääfokus ei kuitenkaan saisi olla velvoitteissa, sanktioissa ja valvonnassa vaan kannustimissa.

Sääntelyn toimivuuden arvioiminen harmaan talouden torjunnassa on osittain myös siitä kiinni, mitä halutaan saavuttaa. Epäonnistuminen on vääjäämätöntä, jos oletusarvona on se, että sääntelystrategiat tai -keinot toimivat täydellisesti. Oikean sääntelystrategian ja sitä tukevien sääntelykeinojen ja niiden interventiotason valinnalla on kuitenkin suuri merkitys, koska väärä valinta voi johtaa sääntelyhäiriöön, joka voi realisoitua rehellisten yritysten siirtymisenä ”harmaaseen talouteen”, mikäli sääntely koetaan epäoikeudenmukaiseksi tai turhaksi. Sääntelyn toimivuus ei ole absoluuttisen riippuvainen käytettävistä sääntelykeinoista vaan niiden toimivuudesta, koska eri sääntelykeinot sopivat eri tilanteisiin ja olosuhteisiin.

7.4. Modernin sääntelyteorian neuvot harmaan talouden torjunnan ongelmiin

Modernin sääntelyteorian näkökulmasta harmaan talouden torjunnan onnistumisen lähtökohtana on sääntelyongelman eli harmaan talouden monipuolinen tunnistaminen, mikä tarkoittaa käytännössä harmaan talouden tutkimukseen, koulutukseen sekä viranomaisten ja yritysten aktiiviseen yhteistyöhön ja tietojenvaihtoon panostamista. Harmaan talouden ongelmakohtien ja esiintymismuotojen tunnistaminen ovat avaintekijöitä, jotta torjunnan strategiat ja keinot voidaan kohdentaa oikein, koska keinoja tai strategiaa on vaikea toimeenpanna kustannustehokkaasti ilman riittävän täsmällistä tietoa ongelmasta, joka elää arjessa, jolloin myös tehokkaiden torjunnan keinojen tulisi pystyä samaan.

Harmaan talouden sääntelyllisessä torjunnassa tulisi pyrkiä sääntelyn määrän sijasta sääntelyn vaikuttavuuden ja laadun maksimointiin, mikä ei ole teoriassa mahdollista ilman sääntelytilaa täyttäviä sijaissääntelijöitä, kuten yrityksiä ja järjestöjä, ja vähintään tyydyttävästi toimivia sääntelykeinoyhdistelmiä, joita voidaan ketjuttaa. Usean eri sääntelijän hyödyntäminen yhdessä monenkirjavan sääntelykeinovalikoiman kanssa johtaa todennäköisesti laadukkaaseen lopputulokseen. Julkishallinto ja viranomaiset tarvitsevat tuekseen myös muita toimijoita, joita tulee osallistaa aktiivisesti, mikä tarkoittaa käytännön tasolla vastuun jakamista tai antamista. Sijaissääntelijät voivat täydentää tai korvata tiettyjä lainsäädännön puutteita hyvin verrattuna siihen, että korjataan lainsäädäntöä, joka voi olla vanhentunut keino jo silloin, kun se saadaan valjastettua käytäntöön. Teorian näkökulmasta sijaissääntelijöitä voi hyödyntää sääntelyssä nimenomaan korvikkeena, kunnes tietty puute, kuten lainsäädäntö, saadaan korjatuksi.

Harmaan talouden torjunta onnistuu parhaiten kannustimien ja sanktioiden välisen tasapainon kautta. Harmaan talouden osalta tärkeintä olisi hoitaa oireet diagnosoimalla ne hyvissä ajoin, ennen haittavaikutusten realisoitumista, mutta oikean diagnoosin laatiminen on haasteellista. Yrityksille tulisi luoda oikein toimimiselle otolliset olosuhteet, tarjota riittävä määrä kannustimia ja työkaluja sekä kehittää toimivaa ja tehokasta lainsäädäntöä, jota tuetaan tarkastuksilla ja valvonnalla. Erityisesti tätä teorian näkemystä yrityskyselyn vastaukset tukivat. Kannustimet, työkalut ja otolliset olosuhteet edellyttävät teorian puolesta kuitenkin myös sen tyyppistä lainsäädäntöä ja tehokkaita viranomaisten torjuntakeinoja, jolla on uskottava vaikutus, koska julkishallinnolla on oltava riittävän tehokkaat keinot käytössään puuttua vahingontekoon sellaista havaitessaan. Käytännössä tämä tarkoittaa, että helpotetaan oikein toimimista ja vaikeutetaan väärin toimimista. Lainsäädäntö toimii sääntelyn runkona, ja ilman toimivaa lainsäädäntöä harmaan talouden torjunta todennäköisesti epäonnistuu. Keppien ja porkkanoiden välisen tasapainon hallinta on käytännössä kuitenkin hyvin hankalaa, sillä sääntely edellyttää aina valintoja. Sääntelyn hyödyt ja haitat voivat toimia hyvinkin responsiivisesti, jolloin joku hyötyy ja joku kärsii. Tästä syystä tyydyttävien ratkaisujen tavoittelu täydellisten sijaan korostuu harmaan talouden torjunnassa.

Modernin sääntelyteorian toimivuus harmaan talouden torjunnassa edellyttää todennäköisesti enemmän teoriakonseptin älykkäiden kuin responsiivisten ominaisuuksien hyödyntämistä, koska responsiivinen lähestymistapa ei todennäköisesti ole riittävän tarkoituksenmukainen lähestymismetodi tietoisesti harjoitettuun vahingontekoon, johon tulisi oletetusti puuttua toimeenpanopyramidin alimpia interventiotasoja ankarammalla tavalla. Responsiivinen lähestymistapa voi johtaa jo valmiiksi vähäisten torjuntaresurssien tuhlaamiseen ja sääntelyhäiriöön, koska ongelmiin tulisi sekä teorian että käytännön tasolla pystyä puuttumaan mahdollisimman nopeasti. Responsiivinen lähestymistapa muistuttaa kuitenkin kannustimien tärkeydestä torjunnassa.

Sen sijaan konseptin älykkäiden ominaisuuksien hyödyntäminen, eli monipuolisemman sääntelykeinovalikoiman hyödyntäminen yhdessä monenkirjavan sääntelijöiden joukon kanssa voisi toimia harmaan talouden torjunnassa, koska viranomaisten yksinomaan toteuttama sääntely ei vaikutusalueeltaan välttämättä ulotu kaikkiin harmaan talouden ongelmakohtiin riittävän tarkasti. Responsiivisen lähestymistavan suhteen voidaan toisaalta löytää myös hyviä puolia. Muun muassa lakien vaikutuksia on vaikea arvioida, mutta yhdessä vaihtoehtoisten sääntelykeinojen ja usean eri sääntelijän toimeenpaneman sääntelyn myötä sääntelyn epäonnistumisesta voidaan saada aikaisempia varoitusmerkkejä eli ns. triggeriä, jolloin tiettyyn havaittuun ongelmaan voidaan tarttua mahdollisesti jo hyvissä ajoin, verrattuna lainsäädäntöön, jonka toimivuuden arviointi on pitkäjänteistä.

Modernin sääntelyteorian näkökulmasta myös lainsäädäntö todennäköisesti kaipaisi monilta osin eheytyä. Sääntelyn tulee aina perustua tarpeeseen, ja lainvalmistelu on merkittävässä roolissa lakien ja sääntelyn kokonaistoimivuuden kannalta, luoden pohjan sääntelylle. Lait eivät kuitenkaan toimi täydellisesti, joten niiden tueksi voidaan tarvita vaihtoehtoisia keinoja. Teorian älykkäitä ominaisuuksia korostaen on ongelmallista joutua tilanteeseen, jossa harmaan talouden torjuntaa varten säädetään lainsäädäntöä tai muuta sääntelyä, joka ei toimi ja joka syö merkittävästi valvontaresursseja, jos samaan tavoitteeseen olisi voitu päästä muilla sääntelykeinoilla. Toimiva sääntely edellyttää

lähtökohtaisesti riittävän tehokasta ja pelotevaikutukseltaan riittävän ankaraa lainsäädäntöä, jolla voidaan puuttua tarkasti ongelma-alueisiin.

Modernin sääntelyteorian konseptia karkeasti mukaillen rakennusalalla on toteutettu itsesääntelyn ja informaatio-ohjauksen piiriin kuuluvaa sääntelyä yhdessä lainsäädännöllisen velvoitesääntelyn kanssa ja tulokset ovat kyselyn vastauksia mukaillen olleet hyviä, ja se osoittaa, että teorian ideat ovat käyttökelpoisia myös käytännössä. Rakentamisen toimialan yritysten täyttämä sääntelytila on voinut tukea myös viranomaisten resurssikuilua täydentävässä mielessä, joten asetelma voidaan nähdä win-win tilanteena torjunnan kannalta. Teorian yksi merkittävä innovaatio on pyrkiä maksimoimaan win-win tilanteet.

Teoreettisista lähtökohdistaan huolimatta yritysten valjastaminen sääntelyyn ei välttämättä edellytä suoraa vastuunjakoa yrityksille siinä mielessä, että viranomaiset luopuisivat kontrollista, sillä yritykset voivat toteuttaa sääntelyä ja torjunnan toimenpiteitä ilman viranomaisia. Rakennusalalla toteutettuja monipuolisia sääntelyllisiä toimenpiteitä voidaan pitää teorian kannalta mallisuorituksina, sillä lainsäädännön tueksi yritykset tai toimiala itse voivat luoda eettisiä ohjeita, kouluttaa ja neuvoa sekä kehittää jopa sisäisiä rangaistusmekanismeja tai lupakäytäntöjä väärinkäytöksiä tehtaileville yrityksille. Näiden oma-aloitteisten toimenpiteiden tueksi kuitenkin tarvitaan toimivaa lainsäädäntöä. Mikäli yritysten omatoiminen sääntely toimii, se saattaa vapauttaa viranomaisten resursseja toisiin ongelma-alueisiin, jolloin torjuntaan saadaan sääntelyverkoston myötä lisävolyyymia kustannustehokkaasti.

Modernin sääntelyteorian konseptin toteutumisen kannalta ongelmaksi voi kuitenkin muodostua se, kuinka sen ideoita todellisuudessa valjastetaan käytäntöön. Konsepti ei tarjoa valmiita patenttiratkaisuja ongelmiin vaan sen sijaan herättelee viranomaisia ja päätöksentekijöitä laadukkaamman ja vaikuttavamman sääntelyn kysymyksiin, joista voidaan saada lisäarvoa sääntelyongelmiin ja harmaan talouden torjuntaan. Harmaan talouden haasteet tulevat todennäköisesti kasvamaan jatkossa, joten on selvää, että harmaata taloutta koskeva sääntely tulee olemaan tärkeä kehityskohde myös

tulevaisuudessa. Harmaata taloutta vastaan kyetään taistelemaan tehokkaasti kuitenkin vasta sitten, kun harmaa talous ilmiönä tunnistetaan ja ymmärretään riittävän laajasti.

Harmaasta taloudesta tarvitaan relevanttia tutkimustietoa lisää, jotta uusia torjunnan malleja kyetään kehittämään ilmiön ollessa jatkuvassa muutoksessa. Harmaan talouden ollessa dynaaminen ja kompleksinen ilmiö, sen syyt ja mahdollisuudet tulee tunnistaa myös uudella tavalla. Modernin sääntelyteorian näkökulmasta olisi mielenkiintoista tutkia jatkossa lisää toimivia torjunnan keinoja sekä sanktioiden ja kannustimien välistä suhdetta osana toimivaa torjuntaa, koska harmaan talouden torjunta näyttäytyy teorian valossa tietyssä mielessä paradoksaalisena. Tämä siksi, että harmaa talous todennäköisesti saataisiin kuriin kovin keinoin, mutta se edellyttäisi utopistisen suuria resursseja, eikä toimivuudesta silti voitaisi olla varmoja. Toisaalta pehmeiden keinojen ja kannustimien käyttö ensisijaisesti voisi toimia myös, mutta todennäköisesti huonommin kuin kovat keinot. Toimiva malli on siis yhdistelmä molempia, mutta millainen tuon mallin tulisi olla, sitä emme vielä tiedä. Moderni sääntelyteoria tarjoaa kuitenkin ideoita siihen.

LÄHDELUETTELO

- Ahonen, Ari (toim. 2011). Kilpailukatsaus 2: Viisas sääntely – toimivat markkinat. Kilpailuviraston selvityksiä 1/2011. Helsinki: Erweko Painotuote Oy.
- Alkoholilaki (1102/2007).
- Alvesalo, Anne, Sari Heiskanen, Janne Laukkanen & Erja Virta (toim. 2006). Huojuva talous. Juhlajulkaisu Markku Hirvonen 60 vuotta. Poliisiammattikorkeakoulun tiedotteita 49. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Ayres, Ian & John Braithwaite (1992). Responsive regulation. Transcending the Deregulation Debate. New York: Oxford University Press.
- Ayres, Ian & John Braithwaite (1995). Responsive regulation. Transcending the Deregulation Debate. New York: Oxford University Press.
- Baldwin, Robert & Martin Cave (1999). Understanding regulation. Theory, strategy and practice. Oxford: University press.
- Baldwin, Robert, Martin Cave & Martin Lodge (2012). Understanding regulation. Theory, strategy and practice. Second edition. Oxford: University press.
- Borgström, Suvi (2011). Iso paha susi vai hyödyllinen hukka? Ekologis-juridinen näkökulma suden suojelun yhteiskunnalliseen hyväksyttävyyteen. Itä-Suomen yliopisto. Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta. Tampere: Juvenes Print, Tampereen yliopistopaino Oy.
- Braithwaite, John (2011). The essence of responsive regulation. UBC Law Review 44 (3), s. 475–520.
https://www.anu.edu.au/fellows/jbraithwaite/_documents/Articles/essence_responsive_regulation.pdf.

- Drahoš, Peter (toim. 2017). *Regulatory theory: foundations and applications*. Australia: ANU Press.
- Eccles, Timothy & John Pointing (2013). "Smart regulation, shifting architectures and changes in governance". *International Journal of Law in the Built Environment*, Vol. 5 Issue 1, pp. 71–78.
- Enste, Dominik (2015). The shadow economy in industrial countries. *IZA World of Labor* 127. Saatavissa 31.3.2019: <https://wol.iza.org/articles/shadow-economy-in-industrial-countries/long>.
- Gunningham, Neil & Peter Grabosky (1998). *Smart Regulation. Designing Environmental Policy*. Oxford: Clarendon Press.
- Harisalo, Risto & Ensio Miettinen (2004). *Hyvinvointivaltio: houkutteleva lupaus vai karvas pettymys*. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.
- Heikkilä, Tarja (2014). *Tilastollinen tutkimus*. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Held, David (2006). *Models of democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Helsingin kaupunki (2010). *Harmaan talouden uhat, haitat ja torjunta Helsingissä. Tarkastuslautakunnan raportti*. Saatavissa 31.3.2019: http://www.hel.fi/wps/wcm/connect/5d532e80-8a84-48d8-a55e-3f2c6733163e/Harmaa_talous_Mu_Talk.pdf?MOD=AJPERES.
- Hirsjärvi, Sirkka, Pirkko Remes & Paula Sajavaara (2009). *Tutki ja kirjoita*. Helsinki: Tammi.
- Hirvonen, Markku, Pekka Lith & Risto Walden (2010). *Suomen kansainvälistyvä harmaa talous. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2010*. Espoo: Kopijyvä Oy.

IMF (1997). Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures. WP/98/63. Saatavissa 29.11.2016: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9863.pdf>.

IMF (2016). Finland. Technical assistance report – revenue administration gap analysis program – the value-added tax gap. IMF Country Report No. 16/60, p. 1–37. Saatavissa 2.4.2019: <https://www.vero.fi/globalassets/harmaa-talous-ja-talousrikollisuus/imf-finland.pdf>.

Isaksson, Paavo (1997). Korruptio ja julkinen valta. Tampereen yliopiston julkaisuja. Yhteiskuntatieteiden tutkimuslaitos. Tampere: Tampereen yliopisto.

Ivec, Mary & Valerie Braithwaite (2015). Applications of Responsive Regulatory Theory in Australia and Overseas: Update. Canberra: Regulatory Institutions Network, Australian National University. Saatavissa 31.3.2019: http://regnet.anu.edu.au/sites/default/files/publications/attachments/2015-05/Occasional%2520Paper%252023_Ivec_Braithwaite_0.pdf.

Johnson, Roberta Ann (2004). The Struggle Against Corruption: A Comparative Study. Hampshire: Palgrave MacMillan.

Keskusrikospoliisi (2014). Korruptiorikollisuuskatsaus 2014–2015. Saatavissa 31.3.2019: https://www.poliisi.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/intermin/embeds/poliisiwwwstructure/31549_Korruptiorikollisuuskatsaus_2014_-_2015_20150623.pdf?9e4314f06c9dd288.

Koivu, Vuoti & Markku Ranta-Aho (2010). Väärinkäytösriskit hallintaan: johdon ja tarkastuksen käytännön opas. Tallinna: Tietosanoma Oy.

Kokko, Kai (2017). Ympäristöoikeuden perusteet. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Kosonen, Tuomas (2014). Harmaan talouden syyt ja seuraukset. Valtion taloudellinen tutkimuslaitos. Kansantaloudellinen aikakausikirja. 110 vsk. 1/2014, s. 41–49.

Lahti, Raimo & Pekka Koponen (toim. 2007). Talousrikokset. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja E-sarja N:o 16. Vaajakoski: Gummerus Kirjapaino Oy.

Laitinen, Ahti & Erja Virta (1998). Talousrikokset. Teoria ja käytäntö. Poliisiammattikorkeakoulun oppikirjat 2/1998. Helsinki: Oy Edita Ab.

Laki elinkeinon harjoittamisen oikeudesta (122/1919).

Laki harmaan talouden selvitysyksiköstä (1207/2010).

Laki kuitintarjoamisvelvollisuudesta käteiskaupassa (658/2013).

Laki liikenteen palveluista (320/2017).

Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä (444/2017).

Laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä (1233/2006).

Laki työntekijöiden lähettämisestä (447/2016).

Lodge, Martin & Kai Wegrich (2012). Managing regulation. Regulatory analysis, politics and policy. The public management & leadership series. New York: Palgrave McMillan.

Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa (2019). Toimiala. Toimialan vastuullisuus. Harmaa talous ravintola-alalla. Saatavissa 31.3.2019: <https://mara.fi/toimiala/toimialan-vastuullisuus/harmaa-talous-ravintola-alalla>.

- Morgan, Bronwen & Karen Yeung (2007). *An Introduction to Law and Regulation. Text and Materials*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Määttä, Kalle (2007). *Veropolitiikka: teoria ja käytäntö*. Helsinki: Edita Prima Oy.
- OECD (2011). *Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption*. OECD Publishing. Saatavissa 29.11.2016: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264095281-en>.
- Ogus, Anthony (1994). *Regulation. Legal Form and Economic Theory*. Oxford: Clarendon press.
- Oikeusministeriö (2018). *Rikos ja rangaistus. Rikoksenteorianta*. Saatavissa: 31.3.2019: <https://oikeusministerio.fi/rikoksenteorianta>.
- Osifo, Charles (2012). *The Effects of Ethical Governance on Public Trust. A Comparative Analysis of Anti-Corruption Policies and Procedures in Nigeria, Ghana, and Cameroon*. Acta Wasaensia No 270. Public Management 17. Universitas Wasaensis 2012.
- Oulasvirta, Lasse, Lili-Anne Kihn, Pietu Mänttari & Jani Wacker (toim. 2013). *Näkökulmia arviointiin ja valvontaan*. Tampere: Tampere University Press.
- Pakarinen, Auri (2012). *Tapaustutkimuksia lainvalmistelun kehittämisestä ja sääntelyn toimivuudesta*. Dissertations in Social Sciences and Business Studies No 42. Publications of the University of Eastern Finland.
- Parker, Christine (2007). *Self-regulation and the not-for-profit sector*. Melbourne Law School. Legal Studies Research Paper No. 372.

Poliisi (2018). Rikokset. Rahanpesun selvittelykeskus. Rahanpesun torjunta. Saatavissa 31.3.2019: <https://www.poliisi.fi/rahanpesu>.

Pääkkönen, Jenni (2010). Esseitä laittomasta toiminnasta, instituutioista ja talouskasvusta. Valtion taloudellinen tutkimuslaitos. Kansantaloudellinen aikakausikirja. 106 vsk. 1/2010, s. 111–115.

Raczkowski, Konrad (2015). Measuring the tax gap in the European economy. *Journal of Economics and Management*. Vol. 21 (3), p. 58–72.

Rakennusteollisuus 20.1.2015: Harmaan talouden torjuntatoimet alkavat tehot rakennusalalla.

<https://www.rakennusteollisuus.fi/Ajankohtaista/Tiedotteet1/2015/Harmaan-talouden-torjuntatoimet-alkavat-tehota-rakennusalalla/>.

Rakennusteollisuus (2019). Tietoa alasta. Harmaan talouden torjunta. Saatavissa 31.3.2019: <http://www.rakennusteollisuus.fi/Tietoa-alasta/Harmaan-talouden-torjunta/>.

Rikoslaki (39/1889).

Salminen, Ari (2015). Rakenteellinen korruptio. Kartoitus riskitekijöistä ja niiden hallinnasta Suomessa. Vaasan yliopiston julkaisuja. Selvityksiä ja raportteja 203.

Salminen, Ari & Rinna Ikola-Norrbacka (2009). Kuullaanko meitä? Eettinen hallinto ja kansalaiset. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 288. Hallintotiede 37.

Salminen, Ari & Venla Mäntysalo (2013). Epäeettisestä tuomittavaan: korruptio ja hyvä veli – verkostot Suomessa. Vaasan yliopiston julkaisuja. Selvityksiä ja raportteja 182.

Schneider, Friedrich (toim. 2011). *Handbook on the Shadow Economy*. Cheltenham: Edward Elgar.

Schneider, Friedrich & Dominik Enste (2002). *Hiding in the Shadows. The Growth of the Underground Economy*. *Economic Issues* 30. Washington DC: International Monetary Fund.

Selznick, Philip (1985). The evolution of cost-benefit analysis in U.S. regulatory decisionmaking, in D. Levi-Faur (ed.) *Handbook of the Politics of Regulation*. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar.

Similä, Jukka (2002). Ympäristösääntely ja arvioinnin näkökulmat. *Oikeus* 2/2002, s. 178–201. Saatavissa 1.4.2019: <https://www.edilex.fi/oikeus/3516.pdf>.

Similä, Jukka & Kai Kokko (2009). Oikeudellinen sääntely ja metsäluonnon monimuotoisuus. Edilex referee-artikkeli.

Sisäministeriö (2016a). Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelma vuosille 2016–2020. Saatavissa 31.3.2019: <https://intermin.fi/documents/1410869/3723676/Harmaan+talouden+torjuntaohjelma+vuosille+2016-2020/5babe37d-5044-4b8f-8f10-818640590d60>.

Sisäministeriö (2016b). Valtioneuvoston periaatepäätös kansalliseksi harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategiaksi 2016–2010. Saatavissa 1.4.2019: <https://intermin.fi/documents/1410869/3723676/VN+periaatep%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s+harmaan+talouden+torjunta/4c2e9795-9d6f-4fe4-9be7-b96dedd48635/VN+periaatep%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s+harmaan+talouden+torjunta.pdf>.

Sisäministeriö (2017). Tiedote 69/2017. Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskeva lainsäädäntö voimaan. Saatavissa 31.3.2019:

https://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/1410869/rahanpesun-ja-terrorismin-rahoittamisen-estamista-koskeva-lainsaadanto-voimaan.

Sisäministeriö (2018a). Vastuualueet. Poliisiasiat. Talousrikollisuus ja harmaa talous. Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunta. Saatavissa 1.4.2019: <https://intermin.fi/rahanpesun-ja-terrorismin-rahoituksen-torjunta>.

Sisäministeriö (2018b). Vastuualueet. Poliisiasiat. Talousrikollisuus ja harmaa talous. Saatavissa 1.4.2019: <https://intermin.fi/poliisiasiat/talousrikollisuus-ja-harmaa-talous>.

Sorsa, Kaisa (2009). Itsesääntely ja yhteissääntely arvoketjuissa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 100. Helsinki: Hakapaino Oy.

Sorsa, Kaisa (2011). Kansainvälisen kaupan arvoketjun sääntely. Yhteiskuntavastuun ja ennakoivan sääntelyn tarkastelua. Turku: Turun yliopisto.

Suomen perustuslaki (731/1999).

Talous & Yhteiskunta (2011). 1/2011. Talousennuste 2011-2012. Markku Hirvonen: ”Suomen kansainvälistynyt harmaa talous”. Saatavissa 8.11.2018: <http://www.labour.fi/ty/tylehti/ty/ty12011/pdf/ty12011Hirvonen.pdf>.

Talous & Yhteiskunta (2015). 1/2015. Elvytyspolitiikka. Erkki Laukkanen: ”Harmaa talous ja korruptio”. Saatavissa 19.10.2018: <http://www.labour.fi/ty/tylehti/ty/ty12015/pdf/ty12015Laukkanen.pdf>.

Transparency International (2016). How do you define corruption. Saatavissa 28.11.2016: <https://www.transparency.org/what-is-corruption/#define>.

Tulaeva, Svetlana (2015). Creating Regulation in the Modern World: Companies' Response to Regulatory Pluralism. Publications of the University of Eastern Finland.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2011). Talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuminen rakennus- sekä majoitus- ja ravitsemusalalla -työryhmän mietintö. Kilpailukyky 17/2011. Saatavissa 1.4.2019: <https://tem.fi/documents/1410877/3346190/Talousrikollisuuden+ja+harmaan+talouden+torjuminen+31032011.pdf>.

Työsopimuslaki (55/2001).

Valtioneuvosto (2012). Valtioneuvoston periaatepäätös. Tehostettu harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelma vuosille 2012–2015. Saatavissa 31.3.2019: <https://vm.fi/documents/10623/360820/Tehostettu+harmaan+talouden+ja+talousrikollisuuden+torjunnan+toimintaohjelma+vuosille+2012-2015/c0c9a84d-ffa6-4326-b59c-f8074ef77d9d/Tehostettu+harmaan+talouden+ja+talousrikollisuuden+torjunnan+toimintaohjelma+vuosille+2012-2015.pdf>.

Valtioneuvosto (2018). Päätökset. Periaatepäätökset. Valtioneuvoston periaatepäätös kansalliseksi harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategiaksi 2016–2020. Saatavissa: 18.6.2018. <https://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatos?decisionId=0900908f804bd934>.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2011). Laadukas lainsäädäntö osana valtiontaloudellista päätöksentekoa. Valtiontalouden tarkastusviraston tutkimuksia ja selvityksiä. Helsinki: Edita Prima Oy.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2017). Tarkastuskertomus 14/2015. Harmaan talouden torjuntaohjelmat ja torjuntatyön koordinaatio. Saatavissa 1.4.2019:

<https://www.vtv.fi/app/uploads/2018/05/29082112/jr-harmaan-talouden-torjuntaohjelmat-ja-torjuntatyon-koordinaatio.pdf>.

Verohallinto (2011). Harmaa talous 2011. Harmaan talouden tilannekuva IV/2011. Saatavissa 31.3.2019: https://www.vero.fi/contentassets/54e9775a7d4a48bcbfa79590795d4e23/harmaa_talous_2011.pdf.

Verohallinto (2018a). Harmaa talous & talousrikollisuus. Torjunta. Saatavissa 1.4.2019: <https://www.vero.fi/harmaa-talous-rikollisuus/torjunta/>.

Verohallinto (2018b). Tietoa Verohallinnosta. Tietoa verotuksesta. Harmaan talouden torjunta. Saatavissa 1.4.2019: https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/tietoa_verotuksest/harmaan_talouden_torjunt/.

Zamir, Eyal & Doron Teichman (toim. 2014). The Oxford Handbook of Behavioural Economics and the Law. Oxford: Oxford University Press.

LIITTEET**LIITE 1. Yrityskyselyn saatekirje**

Hyvä yrittäjäjärjestön edustaja!

Vaasan yliopiston toteuttama yrityskysely harmaasta taloudesta on nyt avoinna. Kyselyn avulla keräämme yrittäjiltä tärkeää tietoa harmaan talouden ilmenemisestä ja laajuudesta sekä torjunnan kehittämisestä. Kysely on avoinna kaksi viikkoa, viikon 46 loppuun (16.11.2018) saakka.

Pyydämme Teitä välittämään alla olevan linkin kyselyyn jäsenkunnallenne, lisättynä Teidän kannustavilla saatesanoillanne. Kyselyn linkki ohjautuu Vaasan yliopiston tietojärjestelmään, jossa vastauksia käsitellään ehdottoman luottamuksellisesti. Yliopistolla laaditaan kyselyn tulosten yhteenveto, joka julkaistaan Harmaa talous & talousrikollisuus sivustolla. Olemme teihin yhteydessä kun tulokset ovat valmiit.

Kyselyyn pääsette tästä: <https://eforms.uwasa.fi/lomakkeet/5256/lomake.html>.

Yhteistyöterveisin;

Nimi

LIITE 2. Yrityskyselyn kysymykset

Yrityksen perustiedot (alasvetovalikko-vaihtoehdot)

Toimiala:

Maatalous, metsästys ja kalastus

Kaivostoiminta ja louhinta

Teollisuus

Sähkö-, kaasu- ja lämpöhuolto, jäähdytysliiketoiminta

Vesihuolto, viemäri- ja jätevesihuolto, jätehuolto ja muu ympäristön puhtaanapito

Rakentaminen

Tukku- ja vähittäiskauppa, moottoriajoneuvojen ja moottoripyörien korjaus

Kuljetus ja varastointi

Majoitus- ja ravitsemistoiminta

Informaatio ja viestintä

Rahoitus- ja vakuutustoiminta

Kiinteistöalan toiminta

Ammatillinen, tieteellinen ja teknillinen toiminta

Hallinto- ja tukipalvelutoiminta

Julkinen hallinto ja maanpuolustus; pakollinen sosiaalivakuutus

Koulutus

Terveys- ja sosiaalipalvelut

Taiteet, viihde ja virkistys

Muu palvelutoiminta

Kotitalouksien toiminta työnantajina; kotitalouksien eriyttämätön toiminta tavaroiden ja palveluiden tuottamiseksi omaan käyttöön

Kansainvälisten organisaatioiden ja toimielinten toiminta

Toimiala tuntematon

Henkilöstön määrä:

1000–
500–999
250–499
100–249
50–99
20–49
10–19
5–9
0–4

Pääasiallinen toiminta-alue:

Uusimaa
Varsinais-Suomi
Satakunta
Kanta-Häme
Pirkanmaa
Päijät-Häme
Kymenlaakso
Etelä-Karjala
Etelä-Savo
Pohjois-Savo
Pohjois-Karjala
Keski-Suomi
Etelä-Pohjanmaa
Pohjanmaa
Keski-Pohjanmaa
Pohjois-Pohjanmaa
Kainuu

Lappi

Ahvenanmaa–Åland

Seuraavissa kysymyksissä (1.–1.6.) pyydämme teitä pohtimaan kokemianne tai tietoonne tulleita harmaan talouden tekoja ja niiden yleisyyttä yritystoiminnassa

1. Oletko yritystoiminnassa törmännyt seuraaviin harmaan talouden ilmiöihin viimeisen kolmen vuoden aikana? Voit valita useamman.

Bulvaanien ja välikäsien käyttäminen

Konkurssikeinottelu

Korruptio

Kuittikauppa (tekaistut kuitit)

Lyhyen elinkaaren yritysten käyttö verojen välttämiseksi

Myynti ilman kuittia tai että myyjä ei tarjoa kuittia

Myynti kuitilla eri hintaan

Myynti ohi kirjanpidon

Pimeä palkanmaksu

Pimeän työn tarjoaminen

Pimeän työvoiman käyttö

Piraattituotteiden osto ja myynti

Rahanpesu

Työnantajamaksujen laiminlyönti

Muu

Muu, mikä? (avoin kysymys)

1.1. Arvioi kuinka usein olet yritystoiminnassa törmännyt harmaaseen talouteen viimeisen kolmen vuoden aikana.

7 kertaa tai useammin

5-6 kertaa

3-4 kertaa

1-2 kertaa

En kertaakaan

1.2 Kuinka yleistä arvioit harmaan talouden olevan toimialallasi?

Hyvin yleistä

Melko yleistä

Melko harvinaista

Hyvin harvinaista

1.3. Onko harmaa talous toimialallasi mielestäsi kasvanut tai vähentynyt viimeisen kolmen vuoden aikana?

Kasvanut selvästi

Kasvanut jonkin verran

Pysynyt ennallaan

Vähentynyt jonkin verran

Vähentynyt selvästi

1.4. Arvioi kuinka paljon kansainvälistyminen on lisännyt harmaata taloutta viimeisen kolmen vuoden aikana.

Hyvin paljon

Melko paljon

Melko vähän

Hyvin vähän

1.5. Onko yrityksellenne tarjottu palveluita tai tavaroita ns. pimeästi?

Useammin kuin kerran vuodessa

Noin kerran vuodessa

Joitakin kertoja

Ei koskaan

1.6. Onko joitain harmaan talouden osa-alueita, joista haluaisit lisää tietoa? Voit valita useamman.

Haittavaikutukset yritystoiminnalle ja yhteiskunnalle

Ilmiöt

Kuinka suojautua harmaalta taloudelta ja toimia oikein

Laajuus

Lainsäädäntö

Seuraamukset ja rangaistukset

Torjunta

Muu

Muu, mikä? (avoin kysymys)

Seuraavissa kysymyksissä (2.–2.4.) kysymme kokemuksianne ja ajatuksianne harmaan talouden torjunnasta. Mikä harmaan talouden torjunnassa mielestänne toimii ja miten sitä voisi kehittää.

2. Valitse seuraavista ne keinot, jotka koet toimiviksi harmaan talouden torjunnassa. Valitse enintään kolme.

Aktiivinen yhteistyö viranomaisten ja yritysten välillä

Käteisen rahan käytön minimoiminen

Lainsäädäntö

Oikein toimimiseen kannustaminen

Rangaistukset

Tiedottaminen ja ohjeistus

Valvonta ja tarkastukset

Verotukselliset kannustimet (esim. kotitalousvähennys)

Viranomaisresurssien lisääminen

Yrityksiin kohdistuvien velvoitteiden (ts. ilmoitusmenettelyiden) lisääminen

Yritysten toiminnan avoimuuden lisääminen (esim. järjestöjen jäsenrekisterin avulla)

Yritystoimintaan liittyvien julkisia velvoitteita koskevien tietojen läpinäkyvyyden ja niiden saatavuuden parantaminen (esim. YTJ-järjestelmä)

Muu

Muu, mikä? (avoin kysymys)

2.1. Minkälaiset mahdollisuudet yrityksellä on tunnistaa ja löytää luotettavia kumppaneita?

Erittäin hyvät

Melko hyvät

Melko huonot

Erittäin huonot

2.2. Onko Verohallinnon ja Patentti- ja rekisterihallituksen yritys- ja yhteisötietojärjestelmä (YTJ) teille tuttu, käytättekö sitä?

On tuttu, käytän

On tuttu, en käytä

Ei ole tuttu

2.3. Pitäisikö olla olemassa parempia maksuttomia palveluita liittyen yhteistyökumppanien luotettavuuden tunnistamiseen ja arvioimiseen?

Kyllä

Ei

2.4. Voisiko yritysten velvoitteidenhoitoa koskevien tietojen julkisuuden ja saatavuuden lisääminen edistää harmaan talouden torjuntaa?

Hyvin merkittävästi

Jonkin verran

Ei kovin paljon

Ei ollenkaan

Harmaata taloutta ja talousrikollisuutta pyritään torjumaan esimerkiksi lainsäädäntöä kehittämällä ja muuttamalla. Pyydämme teitä seuraavissa kysymyksissä (2.5.–2.10.) pohtimaan yritystoiminnan sääntelyä ja sen vaikutuksia harmaaseen talouteen.

2.5. Sääntelykeinojen avulla valtio ohjaa mm. yrityksiä kohti parempaa yhteiskunnan tilaa. Valitse enintään kolme sääntely- ja ohjauskeinoa, jotka toimivat harmaan talouden torjunnassa yritystoiminnan näkökulmasta.

Kansainväliset tasovaatimukset, standardit

Lainsäädäntöä ja muita ohjauskeinoja yhdistelevä (ns. innovatiivinen)

Sääntelemättä jättäminen

Taloudelliset kannustimet ja niiden hyödyntäminen (ns. kannustinsääntely)

Vaatimukset, kiellot, seuraamukset ym. (lainsäädännöllinen)

Viranomaisten ja yritysten yhteistyöhön perustuva sääntely, jossa toteutusvastuu yrityksillä ja valvontavastuu viranomaisilla (ns. yhteissääntely)

Yritysten ohjaaminen toivottuun suuntaan tarjoamalla tietoa mm. harmaasta taloudesta (ns. informaatio-ohjaus)

Yrityksen oman vastuun ja valvonnan lisääminen lainsäädännön sijaan (itsesääntely)

Muu

Muu, mikä? (avoin kysymys)

2.6. Arvioi yritystoiminnan näkökulmasta, keille kuuluu suurempi vastuu harmaan talouden torjunnassa.

Viranomaiset

Yritykset

2.7. Arvioi kuinka paljon harmaan talouden torjunnassa tulisi lainsäädännön lisäksi käyttää myös muita sääntely- ja ohjauskeinoja.

Hyvin paljon

Jonkin verran

Ei kovin paljon

Ei ollenkaan

2.8. Koetko, että lainsäädäntöä tulisi korvata entistä enemmän muilla täydentävillä ns. pehmeillä ohjauskeinoilla, kuten esim. itsesääntelyllä tai informaatio-ohjauksella?

Hyvin paljon

Jonkin verran

Ei kovin paljon

Ei ollenkaan

2.9. Arvioi yritystoiminnan näkökulmasta sääntelyn tämänhetkistä toimivuutta harmaan talouden torjunnassa.

Riittävän toimivaa

Melko toimivaa

Ei kovin toimivaa

Ei ollenkaan toimivaa

2.10 Arvioi yritystoiminnan näkökulmasta omin sanoin, mitkä uudistukset tai muut muutokset (esim. lainsäädäntöuudistukset) ovat vaikuttaneet oman toimialanne kannalta positiivisesti harmaan talouden torjuntaan. (avoin kysymys)

Suurin osa yrityksistä toimii oikein. Yritystoiminnassa voi kuitenkin tulla vastaan tekijöitä, jotka vaikuttavat oikein toimimista. Pyydämme teitä kysymyksissä (3.–3.10.) arvioimaan niitä seikkoja, jotka haittaavat tai edesauttavat oikein toimimista.

3. Valitse enintään kolme tärkeintä tekijää, jotka ovat mielestänne haitanneet oikein toimimista.

Alustatalous (internet ympäristö ja palvelut)

Harmaan talouden kansainvälistyminen

Järjestäytynyt rikollisuus

Korruptio

Käteisen rahan käyttö

Tiedon puute

Ulkomaisen työvoiman käyttö

Virtuaalivaluutat

Yritysten hyväksikäyttö petostarkoituksessa

Muu

Muu, mikä? (avoin kysymys)

3.1. Valitse enintään kolme tärkeintä tekijää, miksi harmaaseen talouteen ryhdytään.

Alustatalouden tarjoamat mahdollisuudet

Kansainvälistymisen tarjoamat mahdollisuudet

Kilpailuedun tavoittelu

Lainsäädännön porsaanreiät

Lievät rangaistukset

Oikein toimimisen kannattamattomuus

Säätelyn puute, säätelyn tehottomuus

Taloudellinen hyöty

Tietämättömyys, vahinko

Valvonnan puute

Muu

Muu, mikä? (avoin kysymys)

3.2. Kuinka suurta haittaa harmaa talous aiheuttaa toimialanne yritysten väliselle terveelle kilpailulle?

Hyvin suurta

Melko suurta

Melko pientä

Hyvin pientä

3.3. Oikein toimimalla voi vaikuttaa yleiseen asenneilmapiiriin ja saada hyvää aikaan?

Kyllä

Ei

3.4. Valitse enintään kolme tärkeintä tekijää, joilla yrityksiä voitaisiin kannustaa toimimaan oikein ja rehellisesti.

Aktiivinen tiedotus harmaan talouden vaikutuksista ja seuraamuksista

Luotettavuussertifikaatti tms.

Oikein toimimisesta myönnettävät bonukset

Rangaistusten koventaminen

Rehellisten yritysten suojele

Tehokas ja tarkoituksenmukainen sääntely

Valvonnan tehostaminen

Viranomaisten ja yritysten välisen yhteistyön lisääminen

Yritykset paremmin huomioiva veropolitiikka

Muu

Muu, mikä? (avoin kysymys)

3.5. Kuinka tärkeäksi koet yritysten omatoimisen harmaan talouden vastaisen työn?

Hyvin tärkeäksi

Melko tärkeäksi

En kovin tärkeäksi

En ollenkaan tärkeäksi

3.6. Kuinka paljon koet aikapulaa vaikeuttavan harmaan talouden torjuntaa yritysten näkökulmasta?

Hyvin paljon

Melko paljon

Melko vähän

Hyvin vähän

3.7. Tulisiko yritysten omaa vastuuta ja roolia torjuntatyössä jatkossa kasvattaa?

Hyvin paljon

Jonkin verran

Ei kovin paljon

Ei ollenkaan

3.8. Millä tavoin yritykset itse voivat suojautua harmaalta taloudelta ja toimia oikein?
(avoin kysymys)

3.9. Oletteko tietoisia, että viranomaisille (mm. Verohallinto, Tulli, poliisi) voi ilmoittaa harmaan talouden havainnoista internetin kautta?

Kyllä

Ei

3.10. Onko viranomaisten yhteinen Harmaa talous & talousrikollisuus -sivusto teille tuttu?

Kyllä

Ei

Korruptiota on usein vaikea havaita. Viimeiset kysymykset (4.–4.1.) koskevat kokemuksianne korruptiosta ja sen eri muodoista.

4. Oletko törmännyt toimialallasi johonkin seuraavista korruption muodoista viimeisen kolmen vuoden aikana? Voit valita useamman.

Dokumenttien sormeilu ja pelisääntöjen manipulointi

Eturistiriita (ts. intressin vaikutus päätöksenteko- ja arviointikykyyn)

Hyvä veli -verkostot

Lahjuksen ottaminen, antaminen, pyytäminen

Luottamuksellisen tiedon väärinkäyttö

Sopimattomat lahjat, sopimaton kestitseminen

Suosinta (ml. sukulaisten suosinta)

Tehtävien ja velvollisuuksien laiminlyönti

Vaikutusvallan väärinkäyttö

Vastuullisen aseman väärinkäyttö (ml. kaksoisroolit)

Yrityksen varojen väärinkäyttö

Muu

Muu, mikä? (avoin kysymys)

4.1. Onko korruptiivinen toiminta yleistynyt toimialasi yritysten arjessa viimeisen kolmen vuoden aikana?

Hyvin paljon

Melko paljon

Jonkin verran

Ei ollenkaan

Palaute kyselyn tekijöille

Vapaa sana, risut ja ruusut (avoin kysymys)

LIITE 3. Saatekirje toimitsijoille

Hyvä työntekijäjärjestön edustaja!

Vaasan yliopiston toteuttama kysely harmaasta taloudesta on nyt avoinna. Kyselyn avulla keräämme työntekijäjärjestöjen toimitsijoilta tietoa harmaan talouden ilmenemisestä ja laajuudesta sekä torjunnan kehittämisestä. Kyselyn tuloksia hyödynnetään harmaan talouden tilannekuvan päivittämisessä. Kysely on avoinna kaksi viikkoa 3.12.-16.12.2018.

Pyydämme Teitä välittämään alla olevan kyselylinkin oman järjestönne toimitsijoille, lisättynä Teidän omilla kannustavilla saatesanoilla. Kyselyn linkki ohjautuu Vaasan yliopiston tietojärjestelmään, jossa vastauksia käsitellään ehdottoman luottamuksellisesti. Yliopistolla laaditaan kyselyn tulosten yhteenveto, joka julkaistaan viranomaisten ylläpitämällä Harmaa talous & talousrikollisuus sivustolla. Olemme toteuttaneet yrittäjäjärjestöjen jäsenyrityksille vastaavan kyselyn marraskuussa.

Kyselyyn pääsette tästä: <https://eforms.uwasa.fi/lomakkeet/5367/lomake.html>.

Yhteistyöterveisin;

Nimi

LIITE 4. Toimitsijakyselyn kysymykset

Perustiedot (alasvetovalikko-vaihtoehdot)

Toimiala:

Maatalous, metsästys ja kalastus

Kaivostoiminta ja louhinta

Teollisuus

Sähkö-, kaas- ja lämpöhuolto, jäähdytysliiketoiminta

Vesihuolto, viemäri- ja jätevesihuolto, jätahuolto ja muu ympäristön puhtaanapito

Rakentaminen

Tukku- ja vähittäiskauppa, moottoriajoneuvojen ja moottoripyörien korjaus

Kuljetus ja varastointi

Majoitus- ja ravitsemistoiminta

Informaatio ja viestintä

Rahoitus- ja vakuutustoiminta

Kiinteistöalan toiminta

Ammatillinen, tieteellinen ja teknillinen toiminta

Hallinto- ja tukipalvelutoiminta

Julkinen hallinto ja maanpuolustus; pakollinen sosiaalivakuutus

Koulutus

Terveys- ja sosiaalipalvelut

Taiteet, viihde ja virkistys

Muu palvelutoiminta

Kotitalouksien toiminta työnantajina; kotitalouksien eriyttämätön toiminta tavaroiden ja palveluiden tuottamiseksi omaan käyttöön

Kansainvälisten organisaatioiden ja toimielinten toiminta

Toimiala tuntematon

Pääasiallinen toiminta-alue:

Uusimaa

Varsinais-Suomi

Satakunta

Kanta-Häme

Pirkanmaa

Päijät-Häme

Kymenlaakso

Etelä-Karjala

Etelä-Savo

Pohjois-Savo

Pohjois-Karjala

Keski-Suomi

Etelä-Pohjanmaa

Pohjanmaa

Keski-Pohjanmaa

Pohjois-Pohjanmaa

Kainuu

Lappi

Ahvenanmaa–Åland

Seuraavissa kysymyksissä (1.–1.5.) pyydämme teitä pohtimaan tietoonne tulleita harmaan talouden tekoja ja niiden yleisyyttä edustamanne toimialan yrityksissä.

1. Oletko toiminnassa törmännyt seuraaviin harmaan talouden ilmiöihin viimeisen kolmen vuoden aikana? Voit valita useamman.

Alipalkkaus

Bulvaanien ja välikäsien käyttäminen

Konkurssikeinottelu

Korruptio

Kuittikauppa (tekaistut kuitit)

Lyhyen elinkaaren yritysten käyttö verojen välttämiseksi

Myynti ilman kuittia tai että myyjä ei tarjoa kuittia

Myynti kuitilla eri hintaan

Myynti ohi kirjanpidon

Pimeä palkanmaksu

Pimeän työn tarjoaminen

Pimeän työvoiman käyttö

Piraattituotteiden osto ja myynti

Rahanpesu

Työnantajamaksujen laiminlyönti

Työehtojen rikkominen

Muu

Muu, mikä? (avoin kysymys)

1.1 Arvioi kuinka usein olet toimitsijana törmännyt harmaaseen talouteen viimeisen kolmen vuoden aikana.

7 kertaa tai useammin

5-6 kertaa

3-4 kertaa

1-2 kertaa

En kertaakaan

1.2 Kuinka yleistä arvioit harmaan talouden olevan edustamasi toimialan yrityksissä?

Hyvin yleistä

Melko yleistä

Melko harvinaista

Hyvin harvinaista

1.3 Onko harmaa talous mielestäsi kasvanut tai vähentynyt viimeisen kolmen vuoden aikana?

Kasvanut selvästi

Kasvanut jonkin verran

Pysynyt ennallaan

Vähentynyt jonkin verran

Vähentynyt selvästi

1.4 Arvioi kuinka paljon kansainvälistyminen on lisännyt harmaata taloutta viimeisen kolmen vuoden aikana.

Hyvin paljon

Melko paljon

Melko vähän

Hyvin vähän

1.5. Onko joitain harmaan talouden osa-alueita, joista haluaisit lisää tietoa? Voit valita useamman.

Haittavaikutukset yritystoiminnalle ja yhteiskunnalle

Ilmiöt

Kuinka suojautua harmaalta taloudelta ja toimia oikein

Laajuus

Lainsäädäntö

Seuraamukset ja rangaistukset

Torjunta

Muu

Muu, mikä? (avoin kysymys)

Seuraavissa kysymyksissä (2.–2.1.) kysymme kokemuksianne ja ajatuksianne harmaan talouden torjunnasta. Mikä harmaan talouden torjunnassa mielestänne toimii ja miten sitä voisi kehittää.

2. Valitse seuraavista ne keinot, jotka koet toimiviksi harmaan talouden torjunnassa. Voit valita useamman.

Aktiivinen yhteistyö viranomaisten ja yritysten välillä

Käteisen rahan käytön minimoiminen

Lainsäädäntö

Oikein toimimiseen kannustaminen

Rangaistukset

Tiedottaminen ja ohjeistus

Valvonta ja tarkastukset

Verotukselliset kannustimet (esim. kotitalousvähennys)

Viranomaisresurssien lisääminen

Yrityksiin kohdistuvien velvoitteiden (ts. ilmoitusmenettelyiden) lisääminen

Yritysten toiminnan avoimuuden lisääminen (esim. järjestöjen jäsenrekisterin avulla)

Yritystoimintaan liittyvien julkisia velvoitteita koskevien tietojen läpinäkyvyyden ja niiden saatavuuden parantaminen (esim. YTJ-järjestelmä)

Muu

Muu, mikä? (avoin kysymys)

2.1 Arvioi minkälaiset mahdollisuudet toimitsijoilla on tunnistaa ja löytää harmaata taloutta työmailla tai yrityksissä.

Erittäin hyvät

Melko hyvät

Melko huonot

Erittäin huonot

Harmaata taloutta ja talousrikollisuutta pyritään torjumaan esimerkiksi lainsäädäntöä kehittämällä ja muuttamalla. Pyydämme teitä seuraavissa kysymyksissä (2.2.–2.6.) pohtimaan edustamanne toimialan sääntelyä ja sen vaikutuksia harmaaseen talouteen.

2.2. Sääntelykeinojen avulla valtio ohjaa mm. yrityksiä kohti paremmin toimivaa yhteiskuntaa. Arvioi minkälainen sääntely ja ohjaus toimii harmaan talouden torjunnassa edustamasi toimialan näkökulmasta.

Kansainväliset tasovaatimukset, standardit

Lainsäädäntöä ja muita ohjauskeinoja yhdistelevä (ns. innovatiivinen)

Sääntelemättä jättäminen

Taloudelliset kannustimet ja niiden hyödyntäminen (ns. kannustinsääntely)

Vaatimukset, kiellot, seuraamukset ym. (lainsäädännöllinen)

Viranomaisten ja yritysten yhteistyöhön perustuva sääntely, jossa toteutusvastuu yrityksillä ja valvontavastuu viranomaisilla (ns. yhteissääntely)

Yritysten ohjaaminen toivottuun suuntaan tarjoamalla tietoa mm. harmaasta taloudesta (ns. informaatio-ohjaus)

Yrityksen oman vastuun ja valvonnan lisääminen lainsäädännön sijaan (itsesääntely)

Muu

Muu, mikä? (avoin kysymys)

2.3. Arvioi kuinka paljon harmaan talouden torjunnassa tulisi lainsäädännön lisäksi käyttää myös muita sääntely- ja ohjauskeinoja.

Hyvin paljon

Jonkin verran

Ei kovin paljon

Ei ollenkaan

2.4. Koetko, että lainsäädäntöä tulisi korvata entistä enemmän muilla täydentävillä ns. pehmeillä ohjauskeinoilla, kuten esim. itsesääntelyllä tai informaatio-ohjauksella?

Hyvin paljon
Jonkin verran
Ei kovin paljon
Ei ollenkaan

2.5. Arvioi edustamasi toimialan näkökulmasta sääntelyn tämänhetkistä toimivuutta harmaan talouden torjunnassa.

Riittävän toimivaa
Melko toimivaa
Ei kovin toimivaa
Ei ollenkaan toimivaa

2.6. Arvioi omin sanoin, mitkä uudistukset tai muut muutokset (esim. lainsäädäntöuudistukset) ovat vaikuttaneet edustamasi kannalta positiivisesti harmaan talouden torjuntaan. (avoin kysymys)

Suurin osa yrityksistä ja työntekijöistä toimii oikein. Vastaa voi kuitenkin tulla tekijöitä, jotka vaikuttavat oikein toimimista. Pyydämme teitä kysymyksissä (3.–3.5.) arvioimaan niitä seikkoja, jotka haittaavat tai edesauttavat oikein toimimista.

3. Valitse tärkeimmät tekijät, jotka ovat mielestäsi haitanneet oikein toimimista. Voit valita useamman.

Alustatalous (internet ympäristö ja palvelut)
Harmaan talouden kansainvälistyminen
Järjestäytynyt rikollisuus
Korruptio
Käteisen rahan käyttö
Tiedon puute

Ulkomaisen työvoiman käyttö

Virtuaalivaluutat

Yritysten hyväksikäyttö petostarkoituksessa

Muu

Muu, mikä? (avoin kysymys)

3.1. Valitse tärkeimmät tekijät, miksi harmaaseen talouteen ryhdytään. Voit valita useamman.

Alustatalouden tarjoamat mahdollisuudet

Kansainvälistymisen tarjoamat mahdollisuudet

Kilpailuedun tavoittelu

Lainsäädännön porsaanreiät

Lievät rangaistukset

Oikein toimimisen kannattamattomuus

Säätelyn puute, säätelyn tehottomuus

Taloudellinen hyöty

Tietämättömyys, vahinko

Valvonnan puute

Muu

Muu, mikä? (avoin kysymys)

3.2. Arvioi kuinka suurta haittaa harmaa talous aiheuttaa edustamasi toimialan terveille kilpailulle.

Hyvin suurta

Melko suurta

Melko pientä

Hyvin pientä

3.3. Valitse tärkeimmät tekijät, joilla yrityksiä voitaisiin kannustaa toimimaan oikein ja rehellisesti. Voit valita useamman.

Aktiivinen tiedotus harmaan talouden vaikutuksista ja seuraamuksista

Luotettavuussertifikaatti tms.

Oikein toimimisesta myönnettävät bonukset

Rangaistusten koventaminen

Rehellisten yritysten suojelu

Tehokas ja tarkoituksenmukainen sääntely

Valvonnan tehostaminen

Viranomaisten ja yritysten välisen yhteistyön lisääminen

Yritykset paremmin huomioiva veropolitiikka

Muu

Muu, mikä? (avoin kysymys)

3.4. Oletko tietoinen, että viranomaisille (mm. Verohallinto, Tulli, poliisi) voi ilmoittaa harmaan talouden havainnoista internetin kautta?

Kyllä

En

3.5. Onko viranomaisten yhteinen Harmaa talous & talousrikollisuus -sivusto sinulle tuttu?

Kyllä

Ei

Korruptiota on usein hankala havaita. Viimeiset kysymykset (4.–4.1.) koskevat kokemuksianne korruptiosta ja sen eri muodoista.

4. Oletko törmännyt toimitsijana johonkin seuraavista korruption muodoista viimeisen kolmen vuoden aikana? Voit valita useamman.

Dokumenttien sormeilu ja pelisääntöjen manipulointi

Eturistiriita (ts. intressin vaikutus päätöksenteko- ja arviointikykyyn)

Hyvä veli -verkostot

Lahjuksen ottaminen, antaminen, pyytäminen

Luottamuksellisen tiedon väärinkäyttö

Sopimattomat lahjat, sopimaton kestitseminen

Suosinta (ml. sukulaisten suosinta)

Tehtävien ja velvollisuuksien laiminlyönti

Vaikutusvallan väärinkäyttö

Vastuullisen aseman väärinkäyttö (ml. kaksoisroolit)

Yrityksen varojen väärinkäyttö

Muu

Muu, mikä? (avoin kysymys)

4.1 Ovatko havaintosi korruptiosta lisääntyneet viimeisen kolmen vuoden aikana?

Hyvin paljon

Melko paljon

Jonkin verran

Ei ollenkaan

Palaute kyselyn tekijöille

Vapaa sana, risut ja ruusut. (avoin kysymys)